أثر اللامركزية السياسية على وحدة الدولة وتماسكها
"جمهورية ألمانيا الاتحادية، الولايات المتحدة الأمريكية، الإمارات العربية المتحدة "

إعداد

فراس وليد يوسف اللبدي

إشراف

الأستاذ الدكتور إبراهيم عبد الكريم الغازي

قدمت هذه الأطروحة استكمالاً لمتطلبات منح درجة دكتوراة فلسفة في القانون العام

كلية الدراسات القانونية العليا

جامعة عمان العربية للدراسات العليا

عمان – الأردن

كانون أول – ٢٠٠٦

ب

التفويض

أنا فراس وليد اللبدي

أفوض جامعة عمان العربية للدراسات العليا بتزويد نسخ من أطروحتي للمكتبات أو المؤسسات أو الهيئات أو الأشخاص عند طلبها

الاسم : فراس وليد يوسف اللبدي

التوقيع :

التاريخ : 19 – 12 – 2006

قرار لجنة المناقشة

نوقشت هذه الأطروحة (**أثر اللامركزية السياسية على وحدة الدولـــة وتماســكها**) وأجيــزت بتــاريخ 2006/12/19.

أعضاء لجنة المناقشة	التوقيع
1- أ.د.محمد الغزوي(رئيساً)	....
2- أ.د.إبراهيم الغازي (مشرفاً وعضواً)	....
3- أ.د.نعمان الخطيب (عضواً)	....
4- أ.د.علي خطار شطناوي (عضواً)	....

بسم الله الرحمن الرحيم

" قل إنما العلم عند الله "

القران الكريم – سورة الملك– آية رقم(٢٦)

" و قل ربِ زدني علماً "

القران الكريم – سورة طه – آية رقم (١١٤)

صدق الله العظيم

شكر وتقدير

لله الشكر من قبل ومن بعد

إن واجب الوفاء والعرفان يفرض عليّ أن أتقدم بوافر الشكر وعظيم الامتنان إلى ذلك الإنسان الذي وافق على الإشراف على رسالتي هذه ، ومنحني الوقت والجهد والخبرة ، وما فتأ عليّ بأيّة معلومة ، منذ اختيار عنوان هذه الأطروحة وحتى صدورها إلى حيّز الوجود بهذا الشكل المتواضع ، لتثري المكتبة القانونية ولو بالقليل، فإنني أشكر أستاذي ومعلمي ...

الأستاذ الدكتور إبراهيم عبد الكريم الغازي

كما وأتقدم بالشكر والعرفان إلى الأستاذ الدكتور محمد الغزوي

والأستاذ الدكتور نعمان الخطيب

والأستاذ الدكتور علي شطناوي

لقبولهم مناقشة هذه الأطروحة وما سيترتب علية من سد النقص ما أمكن من المعلومات التي ستؤل على الجميع

وأخيراً أشكر كل من قدم لي يد العون والمساعدة في إنجاز هذه الرسالة وإبرازها إلى حيّز الوجود " ولو بكلمة طيبة " .

الباحث

فراس اللبدي

إهداء

إلى من سهرت الليالي لتطمأن علي و داعيةً الله أن أصل إلى أعلى مراتب الحياة ...والدتي الغالية

إلى من ذرف عرقه لتأمين أفضل وسائل الحياة لنا.................والدي الحبيب

إلى الكوكبين الذين ينيران دربي ....شقيقي و شقيقتي

إلى رفيقة العمر الجميل بإذن الله .... زوجتي العزيزة

تقديراً وعرفاناً

قائمة المحتويات

الملخص

(أثر اللامركزية السياسية على وحدة الدولة وتماسكها)

"دراسة مقارنة"

إعداد

فراس وليد يوسف اللبدي

إشراف

الأستاذ الدكتور إبراهيم عبد الكريم الغازي

تقوم اللامركزية السياسية على تقاسم السلطات الثلاث في الدولة وفقاً للدستور وذلك من خلال النظام الفدرالي.

ومن ثم تهدف هذه الدراسة إلى بيان ماهية اللامركزية السياسية وذلك بالتعرف على طريقة نشأتها وتطورها والشروط التي يجب أن تتوافر لقيام النظام الفدرالي وكيفية توزيع الاختصاص بين الحكومة المركزية والكيانات الأعضاء، وتحديد ممارسة السلطة من خلال الأساليب المختلفة و التمييز بين النظام الفيدرالي والأنظمة الأخرى المشابهة له كالكونفدرالي والكومنولث واللامركزية الإدارية.

كما تم تحديد العلاقة بين وحدة الدولة الفدرالية وتماسكها بتطبيق النظام الديمقراطي من خلال التطرق إلى تحليل النظام السياسي لبعض الدول الفدرالية مثل ألمانيا الفيدرالية حيث يطبق فيها توزيع السلطة تحت صورة النظام البرلماني،

وسويسرا الفيدرالية حيث يطبق تركيز السلطة تحت صـــورة حكومـــة الجمعيـــة، والولايات المتحدة الأمريكية حيث توزع السلطة تحت النظام الرئاسي .

وأخيراً تم التطرق إلى الفيدرالية في الدول العربية، من خلال تناول النظام السياسي للجمهورية العربية ، و دولة الإمارات العربية المتحدة باعتبارها الدولـــة الفيدرالية الوحيدة في الوطن العربي.

وقد خرجت هذه الدراسة بعدد من التوصيات المتواضعة التي من أهمها :

مدى إمكانية تطبيق النظام الفدرالي في بعض الـــدول ، وماهيـــة الـــشروط اللازمة لضمان تماسك الدولة الفيدرالية ، وهل جميع الدول تصلح أن تكون فدرالية ويسودها نظام لامركزي سياسي ؟

الملخص باللغة الإنجليزية

Abstract

The Effect of Political Decentralization on the State and its Unity

Comparative study

Prepared by: Firas Waleed Al- Labadi

Supervised by: Dr. Ibrahim Abd Al-Kareem Al-Ghazi

Political decentralization is based on the three powers in accordance with the constitution and the federal system.

This study aimed to define political decentralization and explain its origin, the conditions required for the establishment of the federal system, and the distribution of powers between the central government and the local governments. The study also aimed to show the difference between the federal system and other systems that are similar to it such as the confederal system, the commonwealth, and the administrative decentralization.

The researcher identified the relationship between the components of the federal state and explained how to maintain its unity by exerting democracy. Political systems of some federal states were discussed such as the Federal Republic of Germany in which powers are distributed in the framework of a parliamentary system, and the Swiss Federation where powers are concentrated in a general

assembly, and the United States in which powers are distributed under a presidential system.

The federal system in the Arab world was discussed through examining the political system of the United Arab Emirates since it is the only federal state in the region.

The study was concluded with a number of recommendations, most important of which were:

- Exploring the possibility of other countries.
- Identifying the conditions for maintaining the unity of the federal state.
- Conducting further studies to determine whether any country is fit to from a federation and be governed by a decentralized political system.

بسم الله الرحمن الرحيم

مقدمة:

يزخر العالم اليوم بالعديد من الاتحادات على المستوى الإقليمي أو الــدولي ، وذلــك لمــا يعكسه هذا الاتحاد من تفاهم متبادل بين الأعضاء لتحقيق المصالح المشتركة التي قام من أجلها

و لما كانت للإتحاد فوائد كبيرة ويحقق الأهداف المرجوة منه على الصعيدين الــداخلي والخارجي فقد لجأت الدول إليه . ويتوقف تحديد نوع الاتحاد على طبيعة الرابطة بينهــا، مــن حيث كونها سياسية أو اقتصادية أو اجتماعية .

ولا يستلزم بالضرورة أن يكون الهدف من وراء اندماج الدول فيما بينهم هو الخروج من مأزق معين كما يعتقد البعض ، أو تدارك ضعف ما ، أو مواجهة تحــديات تحيــق بتلــك الدول ، بل من الممكن أن يكون الهدف منه استجابة لأهواء الشعوب وتطلعاتها لتحقيق أمــانيهم بهذه الوحدة .

ولما كانت الاتحاد ثمرة آمال الشعوب فلكي يحقق أكله ، لابد مــن أن يتــوافر هنالــك شعور قومي وإيمان راسخ في نفوس شعوب تلك الدول لإنجاحه لكونه الأفضل لهم .

ولما كانت الدولة البسيطة تمتاز بوحدة السلطة السياسية فيهــا مــن خــلال المركزيــة السياسية ؛ فإن اللامركزية السياسية تعتبر جوهر النظام الفدرالي و ركيزته .

لقد عرفت اللامركزية السياسية منذ أقدم العصور حتى يومنا هذا ، حيث اتحد بعــض الدول مع بعض – نتيجة لظروف عديدة – وفي محاولة منهم لإيجاد توازن بين المحافظة علــى كيانهم الذاتي من ناحية والاستقلال في شؤونهم الداخلية من ناحية أخرى لجأوا إلى اللامركزية السياسية.

ولقد رأى الباحث أن يتطرق إلى اللامركزية السياسية ، وذلك من خلال التعرف إلى ماهيتها ، والنظريات التي قيلت عن نشأتها ، وأركانها ، ومدى علاقة الأنظمة الديمقراطية والشمولية بها ، وهل يؤثر توزيع السلطات الثلاث بين الحكومة المركزية والدول الأعضاء على كيان الدولة أم لا ؟

وفي هذه الدراسة سيتطرق الباحث إلى أثر اللامركزية السياسية على وحدة الدولة وتماسكها ، حيث يرى الباحث التصور التالي لهذه الدراسة :

أولاً : مشكلة الدراسة :

الغرض من هذه الدراسة بيان العلاقة بين النظام الفيدرالي و طبيعة نظام الحكم فيه ، وهل يؤثر على وحدة الدولة وتماسكها ، وعليه فإن الفكرة الأساسية التي تقوم عليها الدراسة هي البحث في النظام الفدرالي باعتباره جوهر اللامركزية السياسية .

وسيقوم الباحث في دراسته بتحليل النظام السياسي لدول متعددة – ديمقراطية شمولية ، رئاسية برلمانية – .

ثانياً : عناصر مشكلة الدراسة:

من المعلوم أن اللامركزية السياسية تتشابه مع أنظمة أخرى ،إلا أنها تتابين عنها بشكل ملحوظ .

وعليه فإن عناصر مشكلة هذه الدراسة تتمثل فيما يلي :

١ – ما أثر اللامركزية السياسية على وحدة الدولة ، وهل يترتب عليها إمكانية تفكك الدولة مثلما حدث في بعض الدول الاتحادية .

٢– طبيعة نظام الحكم و أثره في الدولة الفدرالية .

٣– ما أثر تطبيق النظام الديمقراطي على وحدة الدولة الفدرالية .

ثالثاً : فرضيات الدراسة :

إن اللامركزية السياسية باعتبارها أسلوباً في ممارسة السلطة ؛ فلكي تحقق نتائجها ولا تهدد وحدة الدولة ، فلابد من أن يكون هنالك مشاركة حقيقية للمواطنين في صنع القرار ، وأن يكون هنالك توزيع عادل للاختصاصات والثروات وعدم الاستئثار بالسلطة سواء من قبل فرد واحد أم حزب معين .

وتتمثل الفرضيات في تلك الإجابات المتوقعة على عناصر مشكلة الدراسة بشكل عام حيث جاءت هذه الفرضيات بعدد تلك الأسئلة مما حتم إفراد فصل مستقل لكل فرضية منفردة عن الأخرى ، و تتمثل هذه الفرضيات فيما يلي :

١ – أثر اللامركزية السياسية في وحدة الدولة وتماسكها في ظل النظام الديمقراطي .

٢ – مدى تأثر وحدة الدولة و تماسكها في ظل نظام الحكم الشمولي .

٣ – تعد الديمقراطية أنجع طريقة لوحدة الدولة ذات النظام الفدرالي واستقرارها السياسي حيث إن إناطة السلطة بممثلي الشعب في أجزاء الدولة الفدرالية يظهر الممارسة للسلطة من قبل الشعب بشكل غير مباشر ويتطابق مع مفهوم الديمقراطية .

رابعاً :محددات الدراسة :

كثر الحديث في هذه الأيام عن السعي إلى الأخذ باللامركزية السياسية كأسلوب في ممارسة السلطة لدى بعض الدول ، إلا أنه نتيجة للبس بين الفدرالية وغيرها من المصطلحات أضحى البعض ينادي بالفدرالية الإدارية أو الجغرافية أو الدينية أو الطائفية .

وعليه لابد من تحديد الآتي :

١ – اللامركزية السياسية من جميع جوانبها القانونية باستثناء دول الاتحاد التعاهدي وذلك لأنها تعد دولاً مستقلة من حيث الواقع ولا يتأثر بعضها ببعض، كما أن الاتحاد التعاهدي يمتاز باستقلال الدول المكونة له وسلطة الاتحاد الكونفدرالي لا تلغي إرادة الدول تلك .

٢ – الاستقلال الإداري للأشخاص المعنويين في اللامركزية السياسية دون التوقف على كل جزئية منفردة عن الأخرى ، فسيتم دراسة ما يتعلق منه بالموضوع بشيء من التفصيل واستبعاد مالا يمس موضوع الدراسة .

٣ – أثر النظام السياسي في النظام الفدرالي على وحدة الدولة وتماسكها ، في النظم الديمقراطية والديكتاتورية ، دون التطرق إلى أشكال الحكم في النظام الفدرالي .

خامساً: منهج الدراسة:

يقوم البحث مستندا إلى مناهج متنوعة تتمثل في المنهج النوعي من خلال تدقيق السياسة التشريعية ، وذلك لكون الدستور يحتوي على نصوص تتعلق بالسياسة التشريعية التي تترجم الأيدلوجية السياسية والاجتماعية والاقتصادية لنظام الدول إلى أحكام قانونية .

كما تتمثل في المنهج المقارن الذي يقوم على دراسة اللامركزية السياسية وتطبيقها في بعض الدول ومقارنة بعضها مع بعض ، من حيث أوجه الشبه والاختلاف والكشف عن الروابط والعلاقات بينهم ، كما سيتم تدقيق آراء الفقهاء .

ويتمثل أيضا في الجانب التطبيقي للدساتير الفدرالية من حيث تحليلها وتأصيلها للوصول إلى الحل الأمثل الذي يناسب هذا النظام .

وحيث إن موضوع هذه الدراسة هو أثر اللامركزية السياسية على وحدة الدولة وتماسكها " دراسة مقارنة " فسيتم تقسيم هذه الدراسة إلى ثلاثة فصول ، في الفصل الأول منه سيتطرق الباحث إلى اللامركزية السياسية وسيقسم إلى أربعة مباحث متناولا في كل مبحث

نشأتها ، ودعائمها ، وتوزيع الاختصاص بين الحكومة الاتحادية والولايات الأعضاء ، وأخيـــراً التمييز بين النظام الفدرالي والأنظمة الأخرى المشابهة له .

أما الفصل الثاني فسيتم تقسيمه إلى مبحثين متناولاً فيه العلاقـــة بـــين وحـــدة الدولـــة وتماسكها بتطبيق النظام الديمقراطي ؛ وعليه سيتم تناول النظام في كل من ألمانيـــا الاتحاديـــة، والنظام الدستوري في الولايات المتحدة الأمريكية .

وفي الفصل الأخير من هذه الدراسة الذي عنوانه الفيدرالية والتجربة العربية ، فسيقـــسم إلى مبحثين متناولاً فيه الواقع التطبيقي للنظام الفدرالي فى الجمهورية العربية المتحـــدة وفـــى دولة الإمارات العربية المتحدة ، ثم نصل بعد ذلك إلى خاتمة هذه الدراسة وبعـــض التوصـــيات المتواضعة.

الفصل الأول

اللامركزية السياسية

تمهيد:

شهدت السنوات الماضية اهتماما متزايداً بموضوع اللامركزية بأبعادها السياسية والإدارية والاقتصادية، ولقد انصب هذا الاهتمام حول توسيع نطاق مشاركة المواطنين ودورهم في عملية الحكم، خاصة في الدول المتعددة الاثنيات التي تواجه من المشكلات الداخلية ما لا تستطيع معه أن تجعل نظام الحكم المركزي أساساً سليماً لحسمها وذلك بغية الوصول إلى الاستقرار السياسي، فيأتي خيار اللامركزية السياسية (الفدرالية) حلاً وسطاً بين سياسة الإلحاق البشري من قبل القومية الأكثرية من جهة ومطالبة تلك الأقليات بالاستقلال من جهة أخرى.

فهي تهدف إلى إعطاء المواطنين أو ممثليهم المنتخبين المزيد من السلطات في صنع القرار، لأنها تفترض أن هذه الأخيرة الصادرة هي أفضل من تلك التي تصدرها الحكومة المركزية لكونها متعلقة بمصالحهم .

ولكون موضوع هذه الرسالة هو اللامركزية السياسية (الفدرالية) وأثرها في وحدة الدولة وتماسكها فإنه يتعين تناولها بالتفصيل المناسب، ولكي يتحقق هذا فلابد من البحث في تركيب الدولة الفدرالية على اعتبار أنها تقوم أساساً على اللامركزية السياسية .

وعليه سوف يتم تناولها على النحو التالي:

المبحث الأول: نشأة الدولة الفيدرالية.

المبحث الثاني: دعائم الدولة الفيدرالية.

المبحث الثالث: توزيع الاختصاص بين الحكومة الاتحادية والولايات الأعضاء.

المبحث الرابع: التمييز بين الدولة الفيدرالية والنظم الأخرى المشابهة لها.

المبحث الأول

نشأة الدولة الفيدرالية

يزخر العالم اليوم بالعديد من الدول الفيدرالية، ولكن مهما يكن من أمر، فنشأتها تكون بإحدى الطرق التالية:

أولاً: طريقة الانفصال "الاتحاد الانفصالي"

هذا النمط من الاتحاد ينشأ عن طريق تفكك دولة موحدة إلى دول عديدة مع إبقاء الرغبة في الاستمرار بين هذه الدول معاً مجتمعين في شكل دولة اتحادية. وبهذه الطريقة نشأ الاتحاد المركزي فى روسيا البلشفية ١٩١٨ ، واتحاد النمسا والمجر١٩١٤(١) .

ثانياً: طريقة الانضمام "الاتحاد عن طريق الانضمام"

على عكس الطريقة السابقة ينشأ هذا النمط من الاتحاد نتيجة لاتفاق دول مستقلة فيما بينهم على الانضمام مع بقاء تلك الدول وحدات سياسية متميزة، وبهذه الطريقة تكون الاتحاد في كل من الولايات المتحدة الأمريكية وسويسرا واستراليا(٢) .

وتمهيدا للبحث في ذلك لابد من الوقوف على أشكال الدول .

ولهذا سوف يتم تقسيم هذا المبحث إلى مطلبين على النحو التالي:

المطلب الأول: أشكال الدول.

المطلب الثاني: ماهية الفيدرالية.

---

(1) د. وحيد رأفت ود. وايت إبراهيم، القانون الدستوري، المطبعة العصرية، مصر، ١٩٣٧، ص ٥٤.

(2) د. وحيد رأفت ود. وايت إبراهيم، القانون الدستوري، مرجع سابق، ص ٥٥.

المطلب الأول

أشكال الدول*

منذ القدم عرف الإنسان نظماًمتعددة هدفت إلى تنظيم شؤون حياته اليومية ، وازدهــرت هذه النظم وتطورت متجاوزة نطاق الأسرة والعشيرة إلى تنظيم واسع شامل ينظم حياة الجماعة.

فكان ذلك إيذاناً بظهور كيان جديد مهمته إدارة شؤون الحكم وتولي الــسلطة العامــة، فبزغ فجر الدولة ، ولكن لا يعني انتشار الدول على المستوى الكوني بــأن أشــكالها متطابقــة، فالدول لا تتخذ شكلاً واحداً ولا تظهر في صورة واحدة.

ويتحدد شكل الدولة وفقاً للقانون مناط البحث، ففقهاء القانون الدولي يعتــدون بعنــصر السيادة لتحديد شكل الدولة، فإذا كانت تتمتع باستقلال تام في مباشرة شؤونها الداخلية والخارجية بحيث لا تخضع لهيمنة دولة أخرى ، فعندها تسمى دولة كاملة السيادة. أما إذا كانــت لا تتمتــع باستقلال تام في مباشرة شؤونها الداخلية أو الخارجية فعندها تكون الدولــة ناقــصة الــسيادة، وتختلف تسمية هذا الكيان باختلاف نوع الرابطة القانونية من حيث كونها تخضع للحمايــة ، أو الانتداب ، أو الوصايا(١).

---

* لقد اختلف الفقهاء حول تحديد مفهوم الدولة، مما نتج منه تعدد التعريفات وتنوعها تبعاً للغرض المختلف وفقاً للمعطيات السياسية والاجتماعية والاقتصادية، وما يسعى إليه الفقيه من إبراز فكرته في هذا التحديد للمفهوم، ولكن مهما تباينت هذه التعريفات فإنها تدور في فلك واحد ألا وهو عدم وجود الدولة إلا بتواجــد أركانهــا: الإقليم، والشعب، والسلطة السياسية، هذا الاختلاف لا يعدو كونه اختلافاً شكلياً أو نظرياً لاعملياً .

(1) د. محمد حافظ غانم، مبادئ القانون الدولي العام، الطبعة الثالثة، مطبعــة نهــضة مــصر، القــاهرة، ١٩٦٣، ص ٢٠٣، د. عارف رشاد السيد، مبادئ في القانون الدولي العام، الطبعة الرابعة، دار الثقافة للنشر والتوزيع ، عمان ٢٠٠٠، ص ١٤٩ وما بعدها.

وإذا كان اهتمام فقهاء القانون الدولي العام بتقسيم الدول على أساس ما تتمتع بـــه مـــن سيادة –كاملة أو ناقصة– على إقليمها، فإن فقهاء القانون الدستوري قـــد ولعـــوا بتقـــسيم آخـــر للدولة(١)، قائم على أساس تكوين السلطة فيها ويتمثل هذا التقسيم فيما يأتي :

١– الدول البسيطة أو الموحدة – أي التي تتضمن وحدة السلطة و وحدة القانون –

٢– والدول المركبة أو الاتحادية – أي التي تتضمن تعدد السلطات وتعدد القوانين –

وبشيء من التفصيل سوف يتم تناول هذا المطلب على النحو التالي:

الفرع الأول: الدولة الموحدة

هي الدولة التي تنفرد بإدارة شؤونها الداخلية والخارجية سلطة واحدة دون أن تـــشاركها في ذلك هيئة أخرى ، فتتمثل دعائمها في التالي:

أولاً: السلطة السياسية:

تمتاز السلطة الحكومية بالوحدة الواحدة في ممارستها لاختصاصاتها، كما هو مبين فـــي دستورها الذي يطبق في كافة أنحاء إقليم الدولة فمثلاً:

***الوظيفة التشريعية:**

تسند السلطة التشريعية إلى برلمان واحد، بغض النظر عن كونه يتألف من مجلـــس أو مجلسين.

***الوظيفة التنفيذية:**

(1) د. إبراهيم عبد العزيز شيحا، الوجيز في النظم السياسية، والقانون الدستوري، دراسة تحليلية، للنظـــام الدستوري اللبناني، ١٩٩٥، الدار الجامعية، بيروت، ص ٥٧.

تسند السلطة التنفيذية إلى الحكومة المركزية ، ومن الممكن أن تلجأ الدولة الموحدة إلى وضع تشريعات مغايرة لإقليم عما هو مطبق في سائر أقاليمها، فلا ينال هذا من مركزية السلطة السياسية ووحدة الدولة لأن معيار تمييز المركزية من عدمها ينصب حول مصدر التشريع.

كما أنه لا ينال من وصف الدولة بأنها موحدة توزيع الوظيفة التنفيذية بين الحكومة المركزية والوحدات المحلية لأن الإدارة اللامركزية لا تؤثر في وحدة الدولة السياسية، فالقائمون على تصريف الأمور في الهيئات اللامركزية يعتبرون نوابا للحكومة المركزية، وجميع الاختصاصات الممنوحة لهم إنما يمارسونها بأمر الحكومة المركزية وتحت إشرافها التي لها حق في تعديل النظام اللامركزي في أي وقت دون أن يكون الأمر متوقفاً على موافقة الهيئات اللامركزية ، بل إن الحكومة تستطيع أن تصدر قانوناً يلغي هذا النظام ويجعله مركزياً(١).

***الوظيفة القضائية:**

تسند السلطة القضائية التي تتمثل في محاكم الدولة على اختلاف أنواعها ودرجاتها إلى سلطة واحدة مهما تنوعت وتوزعت اختصاصاتها.

ثانياً: الشعب

أفراد الدولة هم عبارة عن وحدة واحدة لهم كافة الحقوق وعليهم كافة الواجبات و يخضعون لأنظمة واحدة، فلا عبرة بما يوجد بينهم من فوارق في الدين أو الجنس أو اللغة.

ثالثاً: الإقليم:

---

(1) د. عمرو أحمد حسبو، النظم السياسية والقانون الدستوري، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠٠٤، ص ٦٣.

هو رقعة جغرافية محددة يقطنها الأفراد بصورة مستمرة وتخضع لقوانين واحدة بغض النظر عن مدى اتساع رقعة الإقليم، أو كون الدولة متكونة من أقاليم عدة وإن تمتعت بالإدارة المحلية.

الفرع الثاني: الدول المركبة

بجانب الدول الموحدة هنالك الدول المركبة أو الاتحادية التي تتكون من اتحاد دولتين فأكثر لتحقيق أهداف مشتركة فيما بينهم، ويتم توزيع سلطات الحكم في تلك الدولة ، على الدول أو الولايات المكونة لها التي تختلف طريقتها تبعاً لاختلاف نوع الاتحاد.

ويقسم الفقهاء الدول المتحدة إلى:

أولاً: الاتحاد الشخصي – العرضي– :

يعد أوهن أنواع الدول المركبة، وذلك لكونه يتم بين دولتين مستقلتين لهما دستورهما الخاص بهما، وتتمتعان بالاستقلال الداخلي والخارجي. ويسمى هذا الاتحاد بالشخصي لأنه يتم تحت حكم نظام واحد– ملكي، أو جمهوري– فعليه لا تنشأ دولة جديدة إذ إن الدول المتحدة فيه تحتفظ بشخصيتها الدولية كاملة وبكل اختصاصاتها ، ومن ثم لا يكون هناك لامركزية سياسية بهذا الاتحاد، ويترتب على ذلك:

١- ازدواج دور الرئيس، فيمارس سلطاته بصفته رئيساً للدولة حيناً ، ورئيساً لإحدى الدول الداخلة في الاتحاد حيناً آخر[1].

٢- احتفاظ كل دولة بشخصيتها القانونية فتكون لها سياساتها الخاصة بها ومعاهداتها وتمثيلها الدبلوماسي. كما يترتب على هذا الاستقلال بالشخصية عدم ضرورة تماثل طبيعة نظام الحكم السياسي ؛ فقد تأخذ دولة بالملكية المطلقة وأخرى تخضع للنظام

---

(1) د. محسن خليل، القانون الدستوري والنظم السياسية، بلا دار نشر، ١٩٨٧،ص ٣٠٥.

الملكي البرلماني، وهذا ما حدث في الاتحـــاد الشخـــصي بـــين بلجيكـــا والكونغـــو (١٨٨٥-١٩٠٨) وأما ما يتعلق برعايا كل دولة فهم يعتبرون أجانب بالنسبة للـــدول الأخرى بحيث يتمتعون بجنسياتهم المختلفة، وهذا أمريترتب عليه أنه إذا مـــا نـــشبت الحرب بين دولتين منضمتين في الاتحاد فإنها تعتبر حرباً دولية.

ومن أمثلة الاتحاد الشخصي في منطقتنا الاتحاد الهاشمي الذي قام بين المملكة الأردنية الهاشمية، والمملكة العراقية سنة ١٩٥٨ وانتهى بسقوط الملكية في العراق في ١٤ تموز ١٩٥٨

ثانياً: الاتحاد الحقيقي - الفعلي- :

يقوم بين دولتين أو أكثر وتخضع كل الدول فيه إلى رئيس واحد مع انـــدماج الـــدولتين على الصعيد الخارجي بحيث تفقد هذه الدول المتحدة سيادتها الخارجية مع الاحتفاظ باســـتقلالها الداخلي المتمثل في دستورها وحكوماتها وتشريعاتها الداخلية ، وتحـــتفظ كـــل دولـــة بحقهـــا الانفصالي عن الاتحاد حتى لو لم يتضمن نص المعاهدة ذلك صراحة.

و يترتب على الاتحاد الحقيقي ما يأتي :

١. توحيد السياسة الخارجية والتمثيل الدبلوماسي ، وذلك لأن الشخصية الدولية للدولـــة الداخلة انصهرت بقيام الشخصية الدولية الجديدة التي تمارس كافة مظاهر الـــسيادة الخارجية للدولة الاتحادية.
٢. تعتبر الحرب القائمة بين دول الاتحاد حرباً أهلية لا دولية.

أمثلة على الاتحاد الحقيقي:

اتحاد مصر والسودان في ١٨ أكتوبر سنة ١٩٥١ بإعلان الملك فاروق الأول ملكاً على مصر والسودان ، واتحاد الـــسويد والنـــرويج (١٨١٥-١٩٠٥) ، واتحـــاد النمـــسا والمجـــر (١٨٦٧-١٩١٨).

ثالثاً: الاتحاد الاستقلالي أو التعاهدي "الكونفدرالي"

ينشأ من اتفاق دولتين أو أكثر في معاهدة دولية على تكوين الاتحاد أو الانضمام إليه مع احتفاظ كل دولة باستقلالها الخارجي وسيادتها الداخلية ويعتبر صك المعاهدة هو أساس الاتحاد الاستقلالي ويقوم الاتحاد الكونفدرالي على أساس تكوين مجلس يتكون من مندوبين للاتحاد وهذا المجلس لا يختص إلا بالمسائل التي تضمنتها المعاهدة مع الأخذ بعين الاعتبار بأن الهيئة التي تمثل الدول في الاتحاد لا تعتبر دولة فوق الدول الأعضاء وإنما هي مجرد مؤتمر سياسي . والدول في هذا الاتحاد تبقى محتفظة بشخصيتها الدولية وسيادتها الداخلية ، ورعايا كل دولة فى الاتحاد يبقون محتفظين بجنسيتهم الخاصة ، وحق الانفصال بين الدول الأعضاء مسموح.

وتعتبر جامعة الدول العربية التي نشأت في ١٠ مايو ١٩٤٥ مثالاً حياً على الاتحاد الكونفدرالي [١].

رابعاً: الاتحاد المركزي "الفيدرالي"

وحيث إن موضوع الأطروحة يتناول الدولة الفيدرالية فسيحال هذا النمط من الاتحاد إلى المطلب التالي .

---

(1) د. محمد عبد العال السناري، النظرية العامة للقانون الدستوري والنظم السياسية المعاصرة، دراسة مقارنة، مطبعة الإسراء، بلا سنة نشر، ص ٤٣٤.

المطلب الثاني

ماهية الفيدرالية

كلمة الفيدرالية مأخوذة من المصطلح Federalism وهذه الكلمة ترجمة للمصطلح اللاتيني Feuds وتعنى المعاهدة أو العقد الذي يعني " توافق إرادتين أو أكثر بطواعية واختيار من إرادات الأفراد على إحداث أثر قانوني معين ".

أما مصطلح Statefedral فيقصد به الدولة التعاهدية أو الدولة الاتحادية.

وعند الحديث عن العقد أو المعاهدة فإنه يفترض بداية ولم يتفق فقهاء القانون العربي على مصطلح موحد يقابل المصطلح الأجنبي فقد اختلفت مصطلحاتهم على النحو التالي : "الدولة الاتحادية"[١]، "الاتحاد المركزي"[٢]، الدولة الفيدرالية"[٣] .

ويري الباحث

لا يوجد ما يمنع من تعريفها بالدولة الفيدرالية وذلك لأنه ليس كل الدول الاتحادية فيدرالية[٤] بالمفهومين القانوني والسياسي، كما أن مصطلح الاتحاد المركزي قد يثير اللبس لدى القارئ فيظن بأن الفيدرالية هي كالاتحادات الأخرى كالشخصي أو التعاهدي أو الحقيقي، علماً

---

(1) د. السيد صبري، النظم الدستورية في البلاد العربية، القسم الثالث، القاهرة، بلا دار نشر، ١٩٦٤، ص ٢١٨.

(2) د. محسن خليل، القانون الدستوري والنظم السياسية، مرجع سابق، ص ٣١٦.

(3) د. منذر الشاوي، القانون الدستوري، نظرية الدولة"، مركز البحوث القانونية، ١٩٨١ ، بغداد، ص ٢٥٠.

(4) مثال ذلك الكومنولث.

بأن الدولة الفيدرالية لا تعتبر بعد قيامها دولة اتحادية بل هي دولة واحدة عليا فـوق الكيانـات الأخرى التي انضمت لهذا الاتحاد وذابت شخصيتها الدولية في الدولة الفيدرالية[1].

وإذا كان مصطلح الفدرالية ليس عربياً وغير مألوف فلا يوجد ما يمنع مـن أن نتـواتر باستخدام هذا المصطلح كعرف يدل على معنى هذه الدولة كما هو شأن العديد من المصطلحات غير العربية التي نستعملها بكثرة.

وحرصاً على التقيد بالمنهجية العلمية واستخلاص المعاني الأكاديمية عند وصف الألفاظ الشائعة والمفاهيم المتداولة فلو أردنا تعريفاً مرادفاً لمصطلح الدولـة الفيدراليـة وفقـاً لتوزيـع الاختصاصات بين المؤسسات التابعة لحكومة الأقاليم وحكومات الكيانات الفيدرالية سـنجد هـذا كله يقوم على ما يسمى باللامركزية السياسية، لأن جوهر النظام الفيدرالي يظهر في اللامركزية السياسية.

وبالرغم من تعدد التعريفات المتداولة لمفهوم الفيدرالية[2]، فيمكن لنـا أن نعرفهـا مـن خلال عناصرها: فهي نزول عدد من الدول عن سيادتها الخارجيه والاتحاد فيما بيـنهم بـشكل دائم تمارس من خلاله حكومة مركزية سلطاتها المباشرة على حكومات هذه الدول ورعاياهـا ،

---

(1) خلاف ذلك انظر د. عبد الرحمن البزاز، الدولة الموحدة والدولة الاتحادية بلا دار نشر، ١٩٦٦، ص ٦٥ حيث يرى أنه لغموض مصطلح الفيدرالية يجب علينا أن نتحاشى هذه المصطلحات لأن الغـرب أنفسهم يعتبرون تلك المصطلحات ليست دقيقة ولا واضحة المعاني، كما أن هذا المصطلح لـه عـدة معان ؛ مما يترتب عليه وقوعنا في إرباكات عديدة، كما حذر من التقليد للغرب لما ينتج عنـه منـه استعمار فكري.

(2) عرفها الدكتور محمد طه بدوي، النظريات والنظم السياسية، بلا دار نشر، ١٩٧٣، ص ٤٧٣، بقوله: "تعني الفيدرالية بمفهومها الواسع، ظاهرة تحرك الجماعات الإنسانية المتميزة نحو التجمـع بحركـة تقدمية، تفضي إلى التوفيق بين اتجاهين متناقضين ، الحرص على ذاتيتها من ناحية وبين الشعور إلى تنظيم جماعي يشملها" د. محمد الهماوندي، الحكم الذاتي والنظم اللامركزية الإدارية، والسياسية، دار المستقبل العربي، ١٩٩٠، ص ١٦٠ وما بعدها، عرض في درا سته إلى رأي مجموعة من الفقهـاء الدستوريين الغربيين وانتهى إلى القول : "بأن الفيدرالية كمصطلح يحمل المعـاني التاليـة "عـصبة، اتفاق، تحالف، عقد اجتماعي، عقد زواج.

ويعتبر الدستور الفيدرالي هو المنشئ والمنظم لبنيانها القانوني والسياسي، مع وجـود محكمـة فيدرالية عليا يناط بها مهمة الفصل في النزاعات التي تحدث بين الحكومة المركزية والولايـات الأخرى إذا ما تجاوزت إحداهما اختصاصاتها الدستورية.

ومن أجل بيان أوضح للفيدرالية، ومن أجل فهم أعمق لها لا بد من عـرض تطورهـا والتطرق إلى النظريات التي قيلت في شأنها.

الفرع الأول: تطور الفيدرالية

لم تظهر الدولة الفيدرالية بين عشية وضحاها إلى الوجود، بل وصلت إلى مـا وصـلت إليه الآن من تنظيم سياسي وقانوني نتيجة لتجارب عديدة لدول مختلفة .

فهذه الدولة التي تقوم على أساس الاتحاد الاختياري لشعوب أي بلد متعـدد القوميـات والطوائف والثقافات كانت فكرة عالمية وجدت في التاريخ بأشكال تلائم تلك الحقبات.

وعليه سوف نعرض تطور الفيدرالية على النحو التالي:

أولاً: اتحادات اليونان القديمة "العصبات"

وجدت في اليونان القديمة بين القرنين السادس والثالث قبل الميلاد مجموعات من المدن المستقلة التي كونت فيما بينها أحلافاً واتحادات[١]. ونـذكر مـن هـذه الاتحـادات "العـصبة اليونانية"[٢]، و "الاتحاد الكونفدرالي للأسيديمونيا"، و "العصبة البحرية الأولى"[٣] و "العصبة

---

(1) على سبيل المثال كان يوجد في بحر إيجة جزيرة تدعى "اتيكا" تضم أربع مدن مستقلة استقلالاً تامـاً فلجأت هذه المدن إلى الاتحاد فيما بينها وكونت نظاماً اتحادياً لتوطيد أواصر المودة وتبـادل النـشاط التجاري والدفاع عن أي عدوان خارجي.

(2) تكون في القرن السابع قبل المسيح، وكانت تضم اثنتي عشرة مدينة.

(3) تكون هذا الاتحاد في القرن الخامس قبل الميلاد وكان بإشراف أثينا.

البحرية الثانية"[١]، و "عصبة كورنيشيا"[٢]، و "الاتحاد الكريتي"، و "العصبة الاشينية"[٣].

وأسباب قيام العصبات اليونانية القديمة بهذه الاتحادات تعود إلى الحفاظ على توافر الأمن في ربوعهم والدفاع عن استقلالهم ضد الغزو الأجنبي والحروب، والحفاظ على سلامتهم مع الاستفادة من تبادل المنافع فيما بينهم وانتقالهم من مرحلة الزراعة والرعي إلى مرحلة المدنية والعمران[٤].

ثانياً: الفيدرالية في العصر الحديث:

لقد كان النظام الفيدرالي آخر ما توصل إليه علماء أوروبا وفلاسفتها بعد طول تفكير في الشؤون السياسية ، فها هو جاك روسو في كتابه "الحكم في السلام الدائم ١٧٧٢ " يطالب بفيدرالية أو كونفدرالية بين الأمراء، ولكن من وضع النص النهائي في هذه المسألة هو الفيلسوف الألماني إيمانويل كانط .

حيث وضع "كانط" كتابه الشهير "من أجل تحقيق السلام الدائم ١٧٩٥" وفيه تقدم بفكرة مفادها أن الأنظمة الجمهورية وحدها هي ضمان السلام . فدعا إلى اعتماد دستور جمهوري في كل الدول ، وإيجاد الفيدرالية التي تقوم على ضمها جميعها واعتبر أن الفيدرالية هي التي تطور القانون وتحميه"[٥]. والسبب في اختراع فلاسفة أوروبا هذا النظام الفيدرالي الحديث هو تجنب الحرب الأهلية ، والمجازر البشعة التي كان يرتكبها الحكام تجاه الشعوب ، ووقف سيطرة فئة على بقية فئات الشعب وذلك من خلال احتكارها للسلطة.

---

(1) تكون هذا الاتحاد في القرن الرابع قبل الميلاد.

(2) و تسمى "العصبة الهيلينية" حيث أنشأها ملك مقدونيا فيليب الثاني سنة ٣٣٨ قبل الميلاد.

(3) يعتبر هذا النظام أشبه بأنظمة الاتحادات الحديثة و أقربه إليها حيث يقوم على أساس المصالح المشتركة في السياسة الخارجية والجيش.

(4) د. أحمد سويلم العمري، أصول النظم الاتحادية، المجتمع العربي، ١٩٦١، ص ٣٣٨.

(5) د.عصام سليمان- الفيدرالية والمجتمعات التعددية ولبنان-دار العلم للملايين -بيروت -الطبعة الأولى - ١٩٩١ ص ٢٣.

وتطورت أشكال وضع الفيدرالية خلال القرنين المنصرمين، وذلك نتيجة للتطور الثقافي والعلمي والقانوني والاجتماعي والتكنولوجي والاقتصادي، حيث أضحى وجود نظـــام مركـــزي مقيد غير مقبول، فجرى تدريجياً التخلي عن سيطرة المركزية سواء مـــن خـــلال الطائفيـــة أم القومية.

لذلك ازدادت الحاجة إلى صيغ ملائمة تقوم على أساس اللامركزية في تقاســم الـــسلطة والثروات بصورة عادلة ومنصفة بحسب نسبة السكان والموارد، إضافة إلى الحاجة إلى الـــدفاع عن مصالحهم المشتركة ضد أي عدوان خارجي ، وهكذا تولدت الصيغ الحديثة للفيدرالية وفقـــاً لما نراها في عشرات البلدان اليوم ، علما بأن النظام الفدرالي بشكله القانوني الحالي لا يتعـــدى تاريخه التطبيقي نظام الحكم فى الولايات المتحدة الأمريكية ١٧٨٧ .

ثالثاً: الفيدرالية والدولة الإسلامية

لعل من نافلة القول أن أذكر أن هذا الموضوع يتطلب تناوله مئـــات الـــصفحات ولكـــن لمقتضيات الدراسة ارتأينا الإيجاز بقدر الإمكان.

فيمكن القول إن الدولة الإسلامية في بداية نشأتها اتسمت بمركزية سياسية حيث كانـــت السلطة السياسية واحدة ، تقتصر على شخص الرسول صلى الله عليه وسلم.

فالمدينة المنوره هي مركز الحكم ، وكان هنالك نفر يعملون تحـــت إشـــراف الرســـول ورقابته على ما وكلوا به. ولعل سبب هذه المركزية يتمثل في نقطتين رئيستين ألا وهمـــا : أولاً هيبة الصحابة من شخص الرسول صلى الله عليه وسلم بعدم مخالفته أو اتبـــاع منهـــاج غيـــر منهجه من خلال الوازع الديني الذي يتمثل في الحكم الشرعي "وأطيعوا الله وأطيعوا الرسول" ، و ثانياً قيام الصحابة بجميع الأعمال التي تؤدي إلى تقوية عضد الدولة الإسلامية الفتية. فكـــان

الاهتمام بحمايتها أكثر من الالتفات إلى الشؤون السياسية ؛ فالرسول موجود بينهم وهو المفوض بالتوجيه الرباني.

وفي عهد أبي بكر الصديق رضي الله عنه نتيجة لرياح الردة العاصفة التي هبت على الدولة الإسلامية تطلب الأمر مواصلة المركزية السياسية من خلال اتخاذ المواقف الحاسمة والحازمة تجاه كل من تسول له نفسه العبث بأمن الدولة.

وامتاز الوضع في عهد عمر بن الخطاب الذي كان يتمتع بالشخصية القانونية الصارمة بالمركزية السياسية ، أما من ناحية التنظيم الإداري فقد امتاز بلامركزية إدارية(١). وهذا ما واصل السير عليه كل من عثمان بن عفان ، وعلي بن أبي طالب رضي الله عنهم وأرضاهم.

وفي العصر الأموي اتسعت أملاك الدولة الإسلامية، حيث ضمت العديد من الأقاليم ومع هذا ازدادت المركزية السياسية لأنهم أحالوا الخلافة إلى ملكية وراثية حيث أصبحت الأسرة الأموية هي التي تمارس الجهاز السياسي، وأما ما يتعلق بالإدارة فقد مالوا إلى الأخذ باللامركزية.

أما في العصر العباسي – نتيجة لبلوغ الدولة الإسلامية أوجها – فقد تطلب الأمر زيادة التفويض في الصلاحيات السياسية والإدارية، فكانت اللامركزية السياسية هي المرحلة التي سبقت التفكك الذي ضرب الأمة الإسلامية إلى يومنا هذا ، فكانت الفيدرالية بالنسبة للعرب غاية وليست وسيلة.

الفرع الثاني: المعيار المميز للدولة الفيدرالية(٢)

---

(1) د. فاروق مجدلاوي، الإدارة الإسلامية في عهد عمر بن الخطاب، روائع مجدلاوي، ط ٣، ٢٠٠٣، ص ١٥٠

(2) بشيء من التفصيل انظر: د. محمد بكر حسين، الاتحاد الفيدرالي بين النظرية والتطبيق، دار النشر للثقافة، ١٩٧٧، ص ١٢٦ وما بعدها.

كما أسلفنا سابقاً في تعريف الدولة تفني الفيدرالية شخصيتهم الدولية وتظهر شخصية الدولة الفيدرالية.

وعليه يثار تساؤل حول المعيار الذي يميز خصائصها عن خصائص الدولة الموحدة ويمكن أن نبين أهم الاختلافات في ضوء النظريات التالية:

أولاً : نظرية المشاركة في جوهر السيادة:

بمقتضى هذه النظرية فإن ما يميز الدولة الفيدرالية هو نزول الولايات الأعضاء عن سيادتهم لحساب الحكومة المركزية مع احتفاظهم بالسيادة الداخلية ؛ فالحكومة المركزية هي حكومة دولة ذات سيادة لأنها تمارس السلطة على الحكومات ومواطنيهم ؛ وإن كان هذا لا ينفي تمتع حكومات الولايات بالسيادة أيضا.

فالولايات الأعضاء تمارس سيادتها على إقليمها وفقاً لاختصاصاتها المحددة دستورياً، بينما للحكومة المركزية سيادة أوسع تظهر في تمثيلها على الصعيد الدولي.

وعليه لا بد من طرح السؤال التالي ما طبيعة العلاقة بين حكومات الولايات والسيادة العامة للدولة الفيدرالية؟

ويمكن الإجابة عن هذا السؤال بالقول:

تمارس حكومة الولايات السيادة على درجتين:

أ. السيادة الإقليمية بموجب الدستور الفيدرالي.

ب. السيادة الفيدرالية المتمثلة بالمجلس التشريعي الفيدرالي الذي يضم نواباً عن الولايات مهمتهم صنع القرارات السياسية التي تهم الدولة الفيدرالية ؛ فمن خلال

هاتين الممارستين يكتب لحكومات الولايات المشاركة في جوهر السيادة المتعلقة بالدولة الفيدرالية عامة. وهذا ما يميزها عن الأنماط الشبيهة بالفيدرالية كالحكم الذاتي.

والولايات تمارس نشاطاتها من خلال مجلسين تشريعيين فالأول يتكون من مجموع الشعب والثاني يمثل الولايات. وبذلك تتمكن من وضع القوانين السياسية والاجتماعية والاقتصادية بما يتفق مع مصالحهم، ويكون لكل ولاية عدد الأعضاء نفسه والأصوات نفسها التي تتمتع بها كل واحدة منهم بحيث يتحقق التوازن الذي تتطلبه العملية التشريعية.

ولكن ما يعاب على هذه النظرية أنها تجعل المشاركة في جوهر السيادة يتحقق من خلال المجلس الثاني الذي يتضمن الولايات بحيث يكون لكل واحدة منهم نسبة متساوية في التصويت والتمثيل. فالمشاركة في جوهر السيادة يبنى على التساوي في تمثيل الولايات داخل المجلس الفيدرالي.

ولكن بتمحيص دساتير الدول الفيدرالية نجد بأن المساواة في المركز لا تتضمن بالضرورة المساواة المطلقة من حيث تمثيل الولايات وحق التصويت في المجلس.

ثانياً : نظرية الاستقلال الذاتي – توزيع السلطات وتوزيع الاختصاصات – :

يعد الفقيه "هوبير" هو مؤسس هذه النظرية والذي يرى بأن المبدأ الفيدرالي الذي يقوم على توزيع الاختصاص والسلطة بين الحكومة المركزية وحكومة الولايات قد بدأت معالمه تتحدد بصورة واضحة بفضل نشأة الولايات المتحدة الأمريكية.

فعملية توزيع الاختصاص تقوم على الأسس التالية:

أ. تتم معاملة حكومات الولايات وفقاً لكونها حكومات مستقلة ومتساوية في نظر الحكومة المركزية.

ب. اعتماد مبدأ لانتفاء الضرر كمبدأ يحكم تصرفات كـل حكومـة فـي صـلاحياتها المخولة لها.

وبناءً عليه فإن دستور الولايات المتحدة الأمريكية المعمول به منذ الاستقلال نجـده قـد نص صراحة على توزيع الاختصاصات بالتساوي بين الحكومة المركزية وحكومات الولايـات، وفقاً للصلاحيات المعطاة لحكومة الولايات وحقها في الاستقلال تماماً عن ما تقـرره الحكومـة المركزية شريطة أن لا يتم الإضرار بالمصلحة العامة، كما أن الحكومـة المركزيـة تمـارس صلاحياتها بصورة مستقلة عن حكومة الولايات، بشرط أن تتم هذه الممارسة لتحقيق المـصلحة القومية.

ثالثاً : نظرية التوسط:

وفقاً لمؤسس هذه النظرية الفقيه الألماني "لاباند" فإنه يرى أن الدولة الفيدرالية هـي جمهوريـة دول تتألف من مجموعة الكيانات السياسية–أصغر من الدولة– تتفق على أن تمثل هذه الكيانـات شعبها وإقليمها لدى الدولة الفيدرالية، وعلى هذا لا تتعامل الأخيرة مع الشعب باعتباره خاضـعاً لها، بل التعامل يتم مع حكومة الكيانات السياسية باعتبارها مفوضة من شعبها وإقليمها وتكـون مسؤولة مسؤولية مباشرة أمام الحكومة المركزية.

وعليه فإن الدولة الفيدرالية يوجد بها طبقتان تكونانها:

الطبقة الأولى: تمثل الكيان العضو وما عليها من شعب يخضع لها.

الطبقة الثانية: تمثل الحكومة المركزية التي تنشأ عن الدولة الفيدرالية التي تمارس

اختصاصاتها على حكومة الكيانات السياسية.

فنظرية التوسط يقصد بها " توسط حكومة الولايات بين شعبها والحكومة المركزيـــة" ، ولكن ما يعاب على هذه النظرية أن شعب الولايات مع مرور الأيام والممارسة لن يشعر بالولاء للحكومة المركزية لكونها غريبة عنه ؛ فمن يقوم بتنفيذ القوانين هي حكومـــة الولايـــة وليـــست الحكومة الاتحادية مما يترتب عليه إمكانية تفسخ الدولة الفيدرالية.

رابعاً : نظرية اللامركزية المقررة بالدستور

تعتبر هذه النظرية أن الدولة الفيدرالية هي صورة مـــن صـــور اللامركزيـــة المحـــددة والمنظمة دستورياً. "فهي تتميز عن الدولة الموحدة المركزية بمقتضى معيار شـــكلي، وهـــو أن تكون لا مركزية الدولة قد تحددت في الدستور كما يضمنها الدستور فـــي مواجهـــة المـــشرع العادي فهو يحدد الاختصاص للهيئات الخاصة لهذه الجماعات المحلية وتخضع فـــي ممارســـتها لاختصاصاتها لقواعد آمرة أو قاطعة تقرر اختصاصاتها المطلقة للولايات ولا تخـــضع لرقابـــة السلطة الاتحادية من حيث الملاءمة أو المناسبة"[١].

بعد تناول النظريات التي قيلت بشأن تمييز الدولة الفيدرالية يمكن القول إن هنالك عـــدداً من النقاط التى تميزهاعن الدولة الموحدة ذات النظام المركزي تتمثل فيما يأتي :

أولاً: ازدواج السلطات

---

(1) د. محمد بكر حسين، الاتحاد الفيدرالي بين النظرية والتطبيق، مرجع سابق، ص ١٣٩.

فللدولة الفيدرالية ثلاث سلطات – تشريعية، وتنفيذية، وقضائية– ولكل ولاية أيضا ثلاث سلطات، ولكن يشترط في عملها أن لا تتعارض مع ما نص عليه الدستور الفيدرالي والذي يحدد اختصاص كل سلطة من سلطات الحكومة الاتحادية وحكومة الولايات .

ثانياً: يقوم بكتابة الدستور ممثلو الولايات، وبجانبه يحق لكل ولاية التمتع بدستور محلي خاص بها.

ثالثاً: بمقتضى القانون الدولي فإن الولايات الأعضاء لا تعتبر دولاً مستقلة وهو ما يجعلها لا تستطيع القيام ببعض الأعمال الدولية كإبرام المعاهدات أو التمثيل الدبلوماسي ما لم يرد نص بالدستور يسمح لها بذلك.

رابعاً: يحق للولايات رفع أعلامها الخاصة بها بجانب العلم المركزي للدولة الفيدرالية.

المبحث الثاني

دعائم الدولة الفيدرالية

الدولة الفيدرالية هي دولة ذات نظام سياسي يقوم فيـه مـستويان حكوميـان يحكمـان المنطقة الجغرافية نفسها والسكان أنفسهم ، وهذه الدولة تقوم على أسس ودعائم على الـصعيدين الداخلي والخارجي.

ولتوضيح أكثر لهذه الدعائم تمت دراسة هذا الموضوع ضمن المطالب التالية:

المطلب الأول

أسس الوحدة في الدولة الفيدرالية

بالاستناد إلى تعريف الدولة الفيدرالية "بأنها اتحاد بين وحدات سياسية تتزل عن سيادتها الخارجية لحساب الحكومة المركزية مع احتفاظها بسلطات حكومية محددة". يتبين لنا أن هنالـك طبقتين في هذه الدولة[١]، تحتل الحكومة المركزية بموجبه المركز العلوي،حيث تتمتع من خلاله بسلطة في المجال الخارجي وببعض السلطات في المجال الداخلي، أما المركز الأدنى فيتمثل في الوحدات السياسية الأعضاء.

ولفهم أوسع نتناول هذه السلطات التي تتمتع بها السلطة المركزية علـى الـصعيدين الخـارجي والداخلي كما يأتي :

الفرع الأول: الوحدة على الصعيد الخارجي

بالرغم من أن الدولة الفيدرالية تنشأ عن طريق اتحاد عدد من الـدول المـستقلة فـإن الأثـر المترتب على هذا الاتحاد هو انعدام الشخصية الدولية لهذه الدول ، فلا يوجد سـوى شخـصية

(1) د. محسن خليل، القانون الدستوري والنظم السياسية، مرجع سابق، ص ٣١٨.

دولية واحدة تنفرد الحكومة المركزية للدولة الفيدرالية بممارستها، ويترتب على ذلك أن الحكومة هي وحدها التي لها الحق بالدخول في علاقات دولية مع غيرها من الدول[١]، كإبرام المعاهدات وإنشاء العلاقات ثقافية كانت أو تجارية أو غير ذلك ، وأن تكون عضواً في المنظمات الدولية ويحق لها إعلان حالة الحرب وتبادل التمثيل الدبلوماسي ، كما يترتب على تمتع الحكومة المركزية بالشخصية الدولية نتائج هامة بالإضافة إلى ما سبق ذكره تتمثل فيما يأتي :

أولاً: يتمتع رعايا الدولة الفيدرالية بجنسية واحدة، فلا يوجد جنسية مزدوجة لرعايا الدولة الفيدرالية في مفهوم القانون الدولي الخاص[٢] وعلى هذا النحو يعد عنصر الشعب في الدولة الفيدرالية هم جميع مواطني الوحدات السياسية الأعضاء[٣].

ثانياً: يعتبر إقليم الدولة الفيدرالية وحدة واحدة.

ثالثاً: وحدة علم الدولة الفيدرالية إلى جانب العلم الخاص بكل وحدة سياسية.

رابعاً: وحدة العملة النقدية أمام المجتمع الدولي.

---

(1) لهذه القاعدة عدة استثناءات فمثلا أجاز دستور الاتحاد السوفيتي في المادة ١/١٨ لبعض الولايات حق التمتع في المجال الدولي بالشخصية الدولية وهذا ما حدث فعلا فقد انضمت أوكرانيا وروسيا البيضاء إلى الأمم المتحدة .

(2) د. عبد الغني بسيوني عبد الله، النظم السياسية و القانون الدستوري، الدستوري . منشأة المعارف ، الإسكندرية ،١٩٩٤، ص ١٠٥.

(3) د. إبراهيم عبد العزيز شيحا، الوجيز في النظم السياسية و القانون الدستوري، مرجع سابق، ص ٧٦.

الفرع الثاني: الوحدة على الصعيد الداخلي

بالإضافة للسيادة الخارجية التي تمارسها الحكومة المركزية فهي تمارس أيضا سيادة داخلية على الوحدات السياسية ولكن ليس بصورة مطلقة، فالسيادة الداخلية مقسمة بين الحكومة المركزية والوحدات السياسية.

وبالرغم من أن هذه الوحدات تمارس السيادة الداخلية فلا يحق وصفها بالدولة، وذلك لأن السيادة الخارجية بالنسبة إليها منعدمة والسيادة الداخلية يكون الجزء الأكبر في ممارسته للحكومة المركزية[١] ، وتتجلى أسس الوحدة على الصعيد الداخلي:

أولاً: الدستور

للدستور الفيدرالي مكانة هامة في الدولة لأنه يحاول أن يوفق بين مطلبين متناقضين وهما السيادة القومية ورغبة كل وحدة سياسية في أن تحافظ على أكبر قدر من الاستقلال الداخلي .

فلهذا يجب الموافقة على مشروع الدستور الفيدرالي من جميع الدول المستقلة قبل الاتحاد، وبعد الموافقة عليه وإصداره، ينفذ سريانه على جميع سلطات الدولة الفيدرالية وسلطات الوحدات السياسية[٢]. كما يوجد الدستور الخاص في كل وحدة منفردة عن الأخرى والتي تستطيع أن تصنع به ما تريد شريطة أن لا تتعارض مع الدستور الفيدرالي.

---

(1) يرى الدكتور إبراهيم الغازي عكس ذلك حيث يرى أن السيادة لا يمكن اعتبارها ركناً من أركان الدولة، فالدولة لا يتوقف وجودها على السيادة ، فدور السيادة ينحصر في تعيين ما إذا كانت الدولة كاملة السيادة أو ناقصة – الدولة والنظم السياسية مع أسس نظام الحكم في الإسلام– دار المتنبي للنشر – ١٩٨٩ – ص ٧٩.

(2) هنالك اختلاف بين الدساتير الفيدرالية حول مدى مساهمة الولايات في تعديل الدستور فمنها ما يشارك الوحدات في اقتراح التعديل وفي إثرائه حيث يشترط موافقة معظم الوحدات بجانب موافقة =

ثانياً: السلطة التشريعية

يقوم بممارسة الوظيفة التشريعية في الدولة الفيدرالية البرلمان الفيدرالي "البرلمان الاتحادي" حيث يتألف هذا البرلمان من مجلسين:

أ. مجلس الشعب وهو يمثل مجموع رعايا الوحدات السياسية التي تتألف منها الدولة الفيدرالية ، ولا يراعى في انتخاب هذا المجلس تمثيل الوحدات، وعليه تقوم كل وحدة سياسية بإرسال عدد من النواب يختلف عددهم عن الكيانات الأخرى.

ب. مجلس الولايات: ويتشكل هذا المجلس من عدد متساوٍ من الأعضاء لكل وحدة من وحدات الدولة الفيدرالية دون النظر إلى مساحتها وتعداد سكانها .

كما يوجد لكل وحدة برلمان خاص بها يتولى السلطة التشريعية بسن القوانين التي يريدها بشرط أن تكون ضمن اختصاصه بموجب الدستور الفيدرالي.

ويختلف انتخاب مجلس الولايات باختلاف الدساتير الفيدرالية التي تتبع هذه الطريقة ففي ألمانيا الاتحادية على سبيل المثال تقوم حكومات الوحدات بتعيين من يمثلها في مجلس الولايات، بينما في الولايات المتحدة الأمريكية ينتخب ممثل الولايات عن طريق الاقتراع العام المباشر.

كما تختلف أيضاً سلطات المجلسين باختلاف الدساتير الفيدرالية وما يناط بكل منهما من اختصاص.

= البرلمان الفيدرالي، ومنها ما يشترط موافقة الأغلبية المطلقة لكل مجلس تشريعي على مشروع الاتحاد، وكذلك موافقة الأغلبية المطلقة للشعب على الاستفتاء عند التعديل الدستوري.

ثالثاً: السلطة التنفيذية

تتكون السلطة التنفيذية في الدولة الفيدرالية من سلطة تنفيذية فيدرالية (اتحادية) تمثل الدولة الفيدرالية برمتها، كما يكون لكل وحدة من وحدات الدولة الفيدرالية جهازها التنفيذي الخاص بها، ويتباين تكوين السلطة التنفيذية بتباين النظام المتبع في الدولة الفيدرالية.

فوفقاً للنظام الرئاسي الذي تتبعه الولايات المتحدة الأمريكية يتم انتخاب رئيس الدولة ولمدة أربع سنوات من جانب الشعب على درجتين فهو الذي يقوم بتعيين معاونيه "الوزراء" وعزلهم ومساءلتهم .

أما في النظام البرلماني الذي تتبناه ألمانيا الاتحادية ؛ فالسلطة التنفيذية تتكون من الرئيس الاتحادي والحكومة الاتحادية حيث ينتخب الرئيس عن طريق مؤتمر مؤلف من أعضاء السلطة التشريعية الاتحادية ، ويقابله العدد نفسه لأعضاء يتم انتخابهم من جانب المجلس التشريعي للوحدات الفيدرالية ، ويشترك الرئيس والحكومة بممارسة السلطة التنفيذية(١).

وفي ظل حكومة الجمعية كسويسرا فتتكون السلطة التنفيذية من سبعة أعضاء يتم انتخابهم لأربع سنوات يكونون المجلس الاتحادي.

وفي كل وحدة هنالك حكومة خاصة بها تعمل بصورة مستقلة عن الحكومة الفيدرالية دون أن يكون هنالك توجيه من جانب الحكومة المركزية.

رابعاً: السلطة القضائية

تتكون السلطة القضائية في الدولة الفيدرالية من القضاء المحلي الذي يختص بالفصل في المنازعات المحلية الداخلية.

---

(1) د. إبراهيم عبد العزيز شيحا، الوجيز في النظم السياسية والقانون الدستوري، مرجع سابق، ص ٨٠.

ومن القضاء الفيدرالي "الاتحادي" الذي تتولاه محكمة عليا اتحادية تختص بالمنازعات التي تهم الدولة الفيدرالية بأسرها كالمنازعات المتعلقة بين الوحدات أو بين وحدة سياسية والحكومة المركزية.

المطلب الثاني

الشروط التي يجب أن تتوافر لقيام الدولة الفيدرالية

تباينت آراء الفقهاء في تحديد الشروط التي يجب أن تتوافر لقيام الدولة الفيدرالية ، ولكن هذا الاختلاف فيما بينهم لا يتعدى تحقق هذه الشروط التي سيتم تناولها في الفروع التالية:

الفرع الأول: الاستقلال والاتحاد

تتمتع الوحدات الأعضاء في الدولة الفيدرالية بالاستقلال ، والاستقلال مناط البحث هنا يحدده الدستور الفيدرالي فلكل وحدة دستورها الخاص بها الذي يميزها عن الوحدات الأخرى، ويوجد أيضا لكل وحدة سلطاتها التشريعية والتنفيذية والقضائية بحيث يحق لها مطلق الحرية في إجراء أي تعديل تراه مناسباً مع تطلعات شعبها دون أن تخضع في ممارستها هذه ، لمراقبة أو إشراف أو توجيه من جانب الحكومة المركزية.

ولكن يجب على الوحدات عندما تمارس صلاحياتها الدستورية أن تحترم المبادئ التي نص عليها الدستور الفيدرالي ولا تخالفه.

وإذا كان الاستقلال هو جوهر الفيدرالية فالشرط المكمل لهذا الاستقلال هو الاتحاد ؛ فهنالك عوامل عديدة – داخلية أو خارجية – تؤثر على الوحدات وتساعدها على الاتحاد فيما بينها.

العوامل الداخلية والخارجية وراء قيام الدولة الفيدرالية ؛ فمن أمثلة ذلك:

أ. الشعور بالتجانس الاجتماعي والثقافي والتاريخ المشترك و اللغة و الدين فلا يتصور دولة فيدرالية متباينة في ظروفها الاجتماعية أو مستواها الاقتصادي أو الثقافي.

ب. اتساع الرقعة الجغرافية حيث يعد هذا الاتساع أحد الأسباب الرئيسة لقيام الدولة ؛ وبموجب ذلك لا تستطيع الحكومة المركزية أن تمارس الحكم على جميع الوحدات فتلجأ إلى اللامركزية السياسية لممارسة الحكم.

ج. خطر مشترك:

إن شعور الشعوب بوجود خطر مشترك محدق بهم هو من أهم الأسباب التي تؤدي إلى قيام الدولة الفيدرالية، ويعد الاتحاد بين الولايات الأمريكية عام ١٧٨٧ ضد خطر الاستعمار الإنجليزي هو سندنا في هذا المثال.

د. توافر المورد المالي بما يكفي نتيجة لتعدد المؤسسات السياسية في الدولة فمنها ما يعود للدولة الفيدرالية ومنها ما يعود للوحدات.

وتتجلى صورة الاتحاد هنا "بالجنسية" حيث يمنح شعوب الدولة الفيدرالية جميعا جنسية واحدة – جنسية الدولة الفيدرالية – وينظم شروط اكتسابها الدستور الفيدرالي تحت إشراف الحكومة المركزية وتقديرها ، فالوحدات لا تستطيع أن تمنح الجنسية لأي شخص.

الفرع الثاني: الفصل بين السلطات

يقصد بهذا المبدأ توزيع وظائف الدولة من تشريعية و تنفيذية و قضائية على سلطات متعددة تباشر بمقتضاها كل سلطة وظيفتها، ولكن لا يعني هذا المبدأ وجود فصل تام بين السلطات بل على العكس ، لا يوجد ما يمنع من وجود تعاون متبادل بين السلطات.

وإذا كان هذا التقسيم يرجع إلى كتابات أرسطو فإن هذا المبدأ ارتبط أيضا باسم مونتسيكو الذي كان يسعى إلى حماية المحكومين من استبداد الحكام[(١)].

وما يهم هنا هو هل يتطلب تحقق هذا المبدأ لقيام الدولة الفيدرالية؟

وللإجابة عن هذا السؤال نقول : إن دستور الولايات المتحدة الأمريكية يعد أول دستور فيدرالي يطبق هذا المبدأ[(٢)].

كما أشار أحد الكتاب الأمريكيين[(٣)] حول هذا الموضوع إلى الصلة الوثيقة بين مبدأ الفصل بين السلطات والدولة الفيدرالية حين قال: "إن واضعي الدستور الأمريكي قد رأوا أن حماية الحقوق والحريات الفردية في بيئتهم السياسية لا تتأتى إلا إذا قسمت السلطات الدستورية تقسيماً "أفقياً" بين الحكومة المركزية وحكومات الولايات ثم قسمت بعد ذلك تقسيماً "رأسياً" بين السلطات الثلاث القائمة بالحكم"[(٤)].

وبالرغم من أن الدستور الفيدرالي للولايات المتحدة الأمريكية لم ينص صراحة على هذا المبدأ إلا أن هذا المبدأ من الناحية الفعلية نجده قائماً كما يأتي :

المادة الأولى: الفقرة الأولى، الفرع التشريعي "تناط جميع السلطات التشريعية الممنوحة هنا بكونغرس للولايات المتحدة يتألف من مجلس الشيوخ ومجلس للنواب".

المادة الثانية، الفقرة الأولى، الفرع التنفيذي "تناط السلطة التنفيذية برئيس الولايات المتحدة الأمريكية..."

---

(1) د. إبراهيم عبد العزيز شيحا، و د. محمد رفعت عبد الوهاب، النظم السياسية والقانون الدستوري ، الدار الجامعة، ١٩٩٨، ص ٢٨١.

(2) د. محمد بكر حسين، الاتحاد الفيدرالي بين النظرية والتطبيق، مرجع سابق ، ص ١٧٤.

(3) جيمس ماديسون، ترجمة عمران أبو حجلة، الأوراق الفيدرالية، دار الفارس للنشر والتوزيع، طبعة أولى، ١٩٩٦، الأوراق السابعة والأربعين والثانية والأربعين ص ٣٥٢ وما بعدها.

(4) د. محمد بكر حسين، الاتحاد الفيدرالي بين النظرية والتطبيق، مرجع سابق، ص ٢٧٤.

المادة الثالثة الفقرة الأولى، الفرع القضائي: "تناط السلطة القضائية في الولايات المتحدة بمحكمة عليا واحدة وبمحاكم أدنى درجة كما يرتئى الكونغرس وينشئها من حين لآخر...".

ومبدأ الفصل بين السلطات كشرط لقيام الدولة الفيدرالية يقصد به الفصل الأفقي الـــذي يقع بين الحكومة المركزية والوحدات، فلا بد من أن يتحقق ازدواج في السلطات علـــى صـــعيد الدولة مقسم بين الدولة الفيدرالية والوحدات الأعضاء.

بعد التطرق إلى الشروط التى يجب أن تتوافر لقيام الدولة الفيدرالية يجب أن نشير إلـــى أن تحقق هذه الشروط لا يكفي بل لابد من شرط ذي أهمية كبيرة يتمثل فـــى ضـــرورة تثقيـــف الشعب وتوعيته وزرع الاحترام في نفوس أبنائه ، وتقبل المبادئ التـــي تقـــوم عليهـــا الدولـــة الفيدرالية لكون هذه الدولة لها رونق وطابع خاص فيجب أن يكون هنالك تربية سياســـية لكـــي يتحقق استمرار هذه الدولة وازدهارها وبقائها ، حتى إذا ما وقع خلاف بين إحدى هذه الوحدات لأي سبب كان لا يكون الانفصال هو الحل.

المبحث الثالث

توزيع الاختصاص بين الحكومة الاتحادية والولايات

تعد مسألة توزيع الاختصاص بين الحكومة المركزية والولايات الأعضاء من الموضوعات الأساسية للنظام القانوني في الدولة الفيدرالية، فلهذا التوزيع اعتبارات سياسية واجتماعية ، أكثر من كونها اعتبارات قانونية، حيث إن هذه الظروف تؤثر في توزيع الاختصاص، إذ تتجه الدول الفيدرالية التي نشأت عن طريق انضمام عدد من الدول المستقلة إلى الحد من اختصاصات الحكومة المركزية على حساب الولايات، فتوسع اختصاص الولايات ويحدد اختصاص الحكومة المركزية، وما السبب في ذلك إلا لكون هذه الدول تحرص دائماً على الاحتفاظ بأكبر قدر ممكن من الاستقلال فنزولها عن سيادتها لا يكون إلا بمقدار ما هو ضروري ولازم لقيام الدولة ، بينما تتجه الدول الفيدرالية التي نشأت عن طريق تفكك دولة موحدة إلى تقوية اختصاص الحكومة المركزية على حساب الولايات ، فتمنحها الجانب الأكبر من الاختصاص فيكون اختصاص الولايات محدد جدا، ومرد ذلك إلى أن هذه الدول قبل تفككها وتحولها إلى دولة فيدرالية كانت تجمع في يدها سلطات الدولة.

وأياً ما كان الأمر فإن أهم المسائل التي يتعرض لها الدستور الفيدرالي هو توزيع الاختصاص بين الحكومة المركزية والولايات الأعضاء. ولأجل دراسة معمقة لهذا الموضوع قسمت المبحث هذا إلى المطلبين التاليين:

المطلب الأول: الأساليب المختلفة لتوزيع الاختصاص – من الناحية الشكلية –.

المطلب الثاني: ممارسة السلطة في الدولة الفيدرالية.

المطلب الأول

الأساليب المختلفة لتوزيع الاختصاص – من الناحية الشكلية –

تقوم الدولة الفيدرالية على مبدأ ازدواج السلطات، فالسلطة التشريعية والتنفيذية والقضائية موزعة بين الحكومة المركزية والولايات الأخر مما يترتب عليه إمكانية حدوث تشابك وتداخل في الاختصاصات أثناء قيام السلطات بممارسة وظائفها.

وتتكفل دساتير الدول الفيدرالية بتوزيع الاختصاصات وفقاً للمذهب السياسي والظروف الاقتصادية والاجتماعية التى أحاطت بنشأتها. وأياً ما كان الأمر فهنالك أربع طرق يتم بموجبها توزيع الاختصاص، وعليه سوف نتناولها في الفروع التالية:

الفرع الأول: الاختصاص الحصري

يتمثل هذا النمط في حصر اختصاص السلطات عند ممارستها لوظيفتها ، فالحصر إما أن يقع على السلطة الفدرالية أو على سلطة الولايات .

أولاً: الاختصاص الحصري للسلطة الفيدرالية

في هذه الطريقة يحدد الدستور الفيدرالي على سبيل الحصر المسائل التي تدخل في اختصاص الدول الفيدرالية، وتترك المسائل الأخرى لاختصاص الولايات ويترتب على ذلك، أن الاختصاص العام للولايات هو الأصل ، واستثناءً يكون الاختصاص للحكومة المركزية ، وهذا ما يتنافى مع نظرية النظام الفيدرالي(١).

فالمقصود هنا أن الولايات تختص بالمسائل التي لم يتطرق لها الدستور الفيدرالي والسبب في هذا الحصر يعود إلى أن الدول التي انضمت وشكلت هذه الدولة كانت أساساً دولاً مستقلة ، ولكن وجدت رغبة للاتحاد فيما بينهم والحفاظ على أكبر قدر من الاستقلال الذاتي.

ويعاب على هذه الطريقة بأنه مهما بلغ واضعو الدستور من العلم واليقظة فلا يستطيعون أن يحصروا سلفاً جميع هذه المسائل وأن يحددوا الجهة المختصة بالفصل فيها ،

---

(1) د. أحمد سويلم العمري، أصول النظم الاتحادية، المرجع السابق، ص ٢٩٧.

وذلك لكون سمة الحياة التطور والتقدم والازدهار، مما يترتب عليه ضـــرورة ظهـــور مـــسائل جديدة غير محددة، وهنا تظهر المعضلة ، فمن الجهة المختصة بالفصل في هذه المسائل ؟

هذه الطريقة هي التي شاعت فى معظم الدول الفيدراليـــة مثـــل الولايـــات المتحـــدة[١] الأمريكية، وسويسرا، والمكسيك والإمارات العربية المتحدة .

ثانياً: الاختصاص الحصري لسلطة الولاية

على العكس من الطريقة السابقة تقوم هذه الطريقة على تحديد الدستور الفيدرالي حصراً المسائل التي تدخل في اختصاص سلطة الولاية، على أن تكون بقيـــة الاختـــصاصات للدولـــة الفيدرالية، وعليه يكون اختصاص السلطة المركزية عاماً ، واستثناءً يكون الاختصاص لـــسلطة الولايات، أي إن اختصاص الحكومة المركزية هو الأصل. والسبب في تحديد هذا الاختـــصاص مرده إلى أن نشأة الدولة الفيدرالية قد جاء نتيجة لتفكك دولة كانت أساساً موحدة فلهـــذا الـــسبب يكون الاختصاص العام للحكومة المركزية والاستثناء للولايات.

لكن مايعاب على هذه الطريقة أن من شأنها تقوية الدولـــة الفيدراليـــة علـــى حـــساب الولايات الأعضاء، ومع مرور الزمن سوف يؤدي ذلك إلى زيادة سلطة الحكومة المركزية على نحو يقضي على ذاتية الولاية مما يترتب عليه فناء هذه الولايات وتحول الدولة الفيدراليـــة إلـــى دولة موحدة.

---

(1) لقد بدأت الولايات المتحدة "الحكومة المركزية" بتقليص اختصاص الولايات ، حيث لجأت إلى طـــرق شتى ؛ ومنها تعديل الدستور عام ١٩١٣، كما في التعديل السادس عشر "تكـــون للكـــونغرس ســـلطة فرض ضرائب على الدخل وجبايتها، أياً ما كان مصدره، وذلك دون توزيـــع نـــسبي بـــين مختلـــف الولايات ودون أي إحصاء أو تعداد للسكان".

إلا أن هنالك[1] من يفضل الأخذ بتحديد اختصاص الولايات ، نتيجة للتطور الذي تشهده الحياة اليومية وما يعكسه من تحول يرافق الحاجات العامة المحليــة باعتبارهــا ذات مــصلحة وطنية.

ومن أمثلة الدول الفيدرالية التى اتبعت دساتيرها الاختصاص الحصري لسلطة الولايــة نجد دستور كندا حيث نصت المادة (٩٣) على "أن الهيئات التشريعية لكل ولاية مخولة ســلطة التشريع الحصرية بشأن التعليم.

الفرع الثاني: الاختصاص المشترك

تقوم هذه الطريقة على تحديد الدستور الفيدرالي اختصاصات أحد الطرفين – الحكومــة المركزية أو الولاية– تحديدا ًحصرياً وكذلك تحديد الدستور، بعــض المــسائل التــي تتعــاون بموجبها الحكومة المركزية والولاية في تنظيمها.

وللاختصاص المشترك صور عدة تتمثل فيما يأتي :

أولاً: الاختصاص الاختياري للحكومة المركزية :

يتجلى هذا بمنح الدستور الحكومة المركزية السلطة التشريعية في بعض الاختصاصات مع إبقاء حق الولايات في أن تسن القوانين التي تراها مناسبة لتنظيمــه ، وعليــه إذا قامــت الحكومــة المركزية بممارسة اختصاصاتها فإنه يمتنع على الولايات التشريع مرة أخرى.

ثانياً : ينص الدستور الفيدرالي على تولي الحكومة المركزية وضع الأساس العام الــذي يحكم هذه المسألة ويترك تنظيم الموضوع بشأنه أو تطبيقه للولاية وتساعد هذه الطريقة المشرع الفيدرالي على أن يتعامل مع الولايات بما تراه مناسباً حيــث لهــا أن تزيــد أو تــنقص مــن

---

(1) د. السيد صبري، النظم الدستورية في البلاد العربية، القسم الثالث، معهد الدراسات العربية، ١٩٦٢، ص ١٦٠.

اختصاص الولايات ؛ فمن الممكن أن يضمن القانون كافة المسائل التفصيلية فعنـــدها لا يتـــرك للولايات إلا أضيق المجالات كوضع القواعد التنفيذية ، وهذه الطريقة لا يمكن أن تحدد مجـــالاً معيناً لنشاط الولايات ونشاط الحكومة المركزية، لأن موقف المشرع الفيدرالي يمكن أن يتغيـــر فيضيق على الولايات ويوسع اختصاصاته[١].

ثالثاً : قد ينص الدستور على حق الولاية في التصرف في بعض المسائل مع إخضاعها لرقابـــة الحكومة المركزية ، كضرورة حصولها على الإذن المسبق من جانب الحكومة المركزيـــة قبـــل إجراء هذا العمل ؛ فإن حصل الاعتراض عليها يمنع تنفيذها ، فللحكومة المركزيـــة أن تـــستبعد القوانين التي لا تتفق معها ولكن يوجد هنا قيد مهم جداً يتمثل في ضرورة وجـــود اختـــصاص للولاية ولو كان جزئياً وما ذلك إلا تطبيق حقيقيَ للاستقلال الذاتي.

رابعاً : وأخيراً قد ينظم الدستور الفيدرالي مسائل معينة يكـــون الاختـــصاص بهـــا اختياريـــاً للحكومة المركزية مع إعطاء الأحقية للولايات في ممارسة هذا الاختصاص ما دامت الحكومـــة لم تمارسه[٢]. ويترتب على هذا الاختصاص تقوية سلطة الولاية على حساب الدولة الفيدراليـــة لأن هذه الولاية قبل الانضمام كانت تطالب بأكبر قدر ممكن مـــن الاســـتقلال تجـــاه الحكومـــة المركزية ، ومن الدول الفيدرالية التي أخذت بهذا التقسيم " ألمانيـــا الغربيـــة " فـــي دســـتورها الصادر سنة ١٩٤٩ حيث قسم الاختصاص التشريعي في المادة (٧٤) بين الحكومة المركزيـــة وحكومة الولايات.

---

(1) د. عادل الطبطبائي، النظام الاتحادي في الإمارات العربية المتحدة، دراسة مقارنة، رسالة للحـــصول على درجة الدكتوراة في الحقوق، جامعة عين شمس، ١٩٧٨، ص ١٦١.

(2) د. أحمد سويلم العمري، أصول النظم الاتحادية، مرجع سابق، ص ٢٩٩.

الفرع الثالث : تحديد الاختصاصات حصرياً لكل من الحكومة المركزية وحكومة الولايات

لعل من نافلة القول أن نذكر أن هذا التقسيم قائم على أساس نظري ، فلم يشهد تاريخ الدول الفيدرالية مثالاً له للتطبيق[١].

تقوم هذه الطريقة على تحديد اختصاص الحكومة المركزية وحكومة الولايات تحديداً حصرياً، من خلال تنظيم قائمة في صلب الدستور تتضمن اختصاص كل من الحكومتين ، ولكن ما يعيب هذه الطريقة أنها لا تواكب تطور الحياة، وما يستجد بها من مسائل لم يقم الدستور بتنظيمها مما سيترتب عليه نشوب خلاف بين الحكومتين يخشى منه أن يؤثر على استمرارية الدولة[٢].

كما يعاب على هذه الطريقة أنها تتنافى مع طبيعة الدستور الذي يتولى بيان المبادئ والأسس الرئيسة من شكل الدولة ونظام الحكم وطبيعة العلاقة بين المواطنين والحكومة والحقوق والحريات العامة[٣].

إن الدولة الفيدرالية تهدف إلى إشباع الرغبة للولايات المكونة لها وذلك من خلال الإبقاء على خصائصها الذاتية ، وأياً ما كانت الطريقة التي تلجأ إليها فالمهم أن يكون هنالك توزيع للاختصاص بين الحكومة المركزية وحكومة الولايات على أن تستقل هذه الأخيرة عند مزاولتها لاختصاصاتها.

---

(1) د. محمد بكر حسين، الاتحاد الفيدرالي بين النظرية والتطبيق، مرجع سابق، ص ٣٢١، د. عبد الغني بسيوني عبد الله، النظم السياسية والقانون الدستوري، مرجع سابق، ص ١١٧.

(2) د. محمد كامل ليلة، النظم السياسية، الدولة والحكومة، دار النهضة العربية ، بيروت ،١٩٦٩، ص ١٣٩.

(3) د. عبد الغني بسيوني عبد الله –النظم السياسية والقانون الدستوري – مرجع سابق – ص ١١٧.

والناظر في دساتير هذه الدول يجد أن أساس التوزيع واحد ؛ وهو أن الدساتير الفيدرالية قد حصرت الموضوعات المهمة في الحكومة المركزية مثل: صك النقود، والشؤون الخارجيــة، والدفاع الوطني، وإعلان حالة الطوارئ ، وقبول الأعضاء الجدد فــي الدولــة، والتــشريعات المالية، والجمركية، وإصدار التشريعات المتعلقة بأمور التجارة، وإبرام المعاهدات الدولية.

أما موضوعات القانون المدني، والجنائي، والتأمين، والــضمان، فمــا لــم تكــن مــن اختصاص الولايات فإنها ستكون مختلطة فيما بينهم.

الفرع الرابع: توزيع الاختصاصات في العصر الحديث

لقد تعرضت نظرية الفيدرالية وتطبيقاتها إلى تغيير أساسي، ففي جميع الدول التي أخذت بالنظام الفيدرالي حكماً لها، وجدت بها حركات منتظمة لإصلاح العيوب الناجمة عــن توزيــع الدستور للسلطات ، وذلك بالزيادة المستمرة لسلطة الحكومة المركزية[١].

فدول كالولايات المتحدة وسويسرا بدأت بتقوية الحكومة المركزية وزيادة اختــصاصاتها على حساب الولايات الأعضاء. وما السبب في ذلك إلا للتطورات التي طرأت علــى الــساحة الدولية أو أسباب داخلية بحتة، حيث ترتب على هذه العوامــل توســيع اختــصاص الحكومــة المركزية دون الحاجة إلى تعديل دستوري وهذه العوامل تتمثل فيما يأتي[٢]:

أولاً: التطور الاقتصادي والاجتماعي

طرأت تغييرات على مفهوم الدولة أدت إلى زيادة اختصاص الحكومة المركزية ؛ فزيــادة الطلب الاقتصادي والاجتماعي للمواطنين ، وعجز السلطة المحلية للولاية على تلبيتها، أدى إلى اتجاههم نحو الحكومة المركزية بحيث ولجت كثيراً من المجالات التي لم تمارسها مــن قبــل.

---

(1) د. محمد عبد المعز، في النظريات والنظم السياسية، مرجع سابق، ص ٤٩٩.

(2) د. عادل الطبطبائي، النظام الاتحادي في الإمارات العربية المتحدة، مرجع سابق، ص ١٦٨.

فعلى سبيل المثال لو نظرنا إلى الولايات المتحدة الأمريكية نرى بأنها أخذت فى بداية نشأتها الإختصاص الحصري للسلطة الفيدرالية ، ولكن الآن بدأت بزيادة اختصاصات الحكومة المركزية، والسبب يعود إلى الحروب العسكرية التي مرت بها أثناء الحربين العالميتين، وحربا فيتنام، حرب الخليج الأولى والثانية وانتهاءً بحربهم على الإرهاب المزعوم في العراق وأفغانستان -على زعمهم- كما ظهرت في منتصف القرن الماضي حركات الحقوق المدنية، وتطورت حركة العمران والمواصلات، والحماية التجارية للمستهلك والحفاظ على البيئة[١].

وإن كان الرئيس الأمريكي جون كنيدي بذل كل ما في وسعه لجعل ميزانية الولايات المتحدة الأمريكية لا تتجاوز عام ١٩٦٣ مائة ألف مليون دولار، فإن الرئيس جورج بوش الابن حاول عام ٢٠٠٤ أن لا تتجاوز تريليوني دولار.

ثانياً: نمو الشعور القومي

نتيجة لتطور وسائل النقل وما يرافقها من حرية التنقل والإقامة في كل ولاية من ولايات الدولة الفيدرالية، وما ينتج من الإقامة في الولايات من التمتع بجميع الحقوق الممنوحة للسكان الأصليين، إضافة إلى سهولة انتقال رؤوس الأموال بين الولايات ، فإن جميع هذه الظروف ساعدت على تقوية الشعور بالانتماء للدولة القومية عوضاً من الانتماء للقومية المحلية.

وعليه عندما تقوم الحكومة المركزية بتقوية سلطتها على حساب حكومة الولايات فإن شعور المواطنين بانتهاك الاستقلال الذاتي يصبح أقل معارضة ؛ وذلك لأنه سينصب في مصالحهم الشخصية بشكل عام.

---

(1) د. محمد الهماوندي، الحكم الذاتي والنظم اللامركزية الإدارية والسياسية، مرجع سابق، ص ١٨٨.

كما تعد الحرب من الأسباب الرئيسة في تقوية الشعور القومي وتقوية السلطة المركزية على حساب حكومة الولايات ؛ وذلك لتوفير الأمن والحماية لأفراد الدولة ومنشآتها .

كما أسهمت العلاقات الدولية في توسعة اختصاصات الحكومة المركزية علـــى حـــساب حكومة الولايات ، وما أفرزته من إبرام المعاهدات الدولية التي تمس عادةً اختصاص الولايـــات لكونها تسري على جميع أرجاء الدولة وفي حالة تعارض المعاهدة الدولية مع القانون الـــداخلي فإن الأولى بالتطبيق هو المعاهدة، لأن على الدول أن تغير قوانينها الداخلية بما يتلاءم مع أحكام المعاهدات[١].

ثالثاً: النظام الحزبي

يعد وجود نظام حزبي فعال له دور كبير في تقوية الشعور بالدولة على حساب القومية، وذلك لوجود مصالح مختلفة تجمع أفراد الحزب الواحد، فيتخذ الحزب مـــا يـــراه مناســـباً مـــن قرارات تتفق مع مصالحه وتحقق أهدافه سواء أكان الأمر يتعلق بتفسير القـــوانين الفيدراليـــة أم تطبيقاتها أم بالتجاوز على الاستقلال الذاتي للولاية أم اختصاصاتها الدستورية.

فعلى سبيل المثال إن الحزب الجمهوري في الولايات المتحدة الأمريكية تكـــون لتأييـــد سياسة الحكومة المركزية، و تحول إلى حزب يدافع عن مصالح الولايات بعد فقده السلطة فـــي نهاية عام ١٨٠٠ ووصل الأمر إلى الدفع ببطلان القوانين الاتحادية الماسة لاستقلال الولايات ، وعندما تحول الحزب بعد ذلك إلى حزب لرجال الأعمال أخذ في معارضة سياسة التدخل التـــي سارت عليها الحكومة المركزية[٢].

(1) د. محمد يوسف علوان، القانون الدولي العام، المقدمة والمصادر، دار وائل للنـــشر، عمـــان، ط٣، ٢٠٠٣، ص ٢٥٦.

(2) د. عادل الطبطبائي، النظام الاتحادي في الإمارات العربية، مرجع سابق، ص ١٧٠.

رابعاً: الفائض المالي

لمـــا كـــان للحكومـــة المركزيـــة موفـــور مـــالي متحـــصل مـــن الـــضرائب ولما كانت الولايات تفرض ضرائب على مواطنيها بسبب النقص الحاد في مواردها المالية وما يرافقه من عجزها عن سد الحاجة العامة الاقتصادية والاجتماعية لمواطنيها.

فقد أسهمت هذه الظروف إلى لجوء حكومة الولايات للحكومة المركزية للاستدانة منها لسد التزاماتها، ولكون الطرف الأقوى هو الأخيرة فإنها تمنح المـــال ضـــمن شـــروط تكـــون لمصلحتها وتمس الاستقلال الذاتي للولاية.

نتيجة لجميع هذه العوامل أصبح مواطنو الدولة الفيدرالية يـــشعرون بـــأن مـــصالحهم الأساسية وولاءهم يتبع الأمة ككل أكثر مما يتبع ولاياتهم الخاصة، فهم لا ينظرون إلى الحكومة المركزية باعتبارها المغتصبة لسلطات ولاياتهم، بل هم يبررون ذلك بأنها هـــي وحـــدها التـــي تستطيع حل مشكلاتهم حلاً مرضياً ، وهذا هو واقع الحال فالقضية لا تمثل فيمن يـــصدر هـــذا القانون أو من يمارس السلطة بل القضية تتمثل في أننا مع الأقوى الذي يحل مشكلاتنا السياسية والاقتصادية والاجتماعية. وتبقى للمحكمة العليا- بصفتها السلطة القضائية للدولة الفيدراليـــة – الكلمة الفصل لكونها تهتم بحماية الاختصاصات المقررة وتوزيعهـــا بموجـــب الدســـتور بـــين الحكومة المركزية وحكومة الولايات[١] .

---

(1) د. زهير شكر، الوسيط في القانون الدستوري، الجـــزء الأول،القـــانون الدســـتوري والمؤســـسات السياسية والنظريات العامة والدول الكبرى ،المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع ،الطبعـــة الثالثة ١٩٩٤ ، ص ٦٩.

المطلب الثاني

ممارسة السلطة في الدولة الفيدرالية

يحسن أن نذكر أن لكل دولة فيدرالية اسماً لأجزائها، فمثلاً في الولايات المتحدة الأمريكية يطلق عليها اسم الولايات state وفي سويسرا تسمى بالكانتون وأنصاف الكانتون (canton) وفي الاتحاد السوفيتي السابق كان يطلق عليها جمهورية ذات حكم ذاتي أو المقاطعة القومية ، ولغايات الدراسة نعتمد مصطلح الولايات(state)علماً بأننا لا نتحدث عن الولايات المتحدة الأمريكية.

تختلف الأعمال التي تدخل في اختصاص الحكومة المركزية والأعمال التى تختص بها الولايات باختلاف الدساتير، التي تحدد اختصاصات كل منهما ، ولكن إذا قارنا بعض هذه الدساتير ببعضها لرأينا أن الحكومة الفيدرالية- المركزية وحكومة الولايات- هي حكومة ثنائية تتقسم فيها السلطات وتوزع بوساطة الدستور بين الحكومة المركزية وحكومة الولايات ، فالسلطات هنا أصلية فهي ليست منحة من الحكومة المركزية، ولكنها هبة الدستور[١]، ومصونة دستورياً، ولكلا الحكومتين سلطات مستقلة فلا تستطيع واحدة أن تقتات على سلطات الأخرى، فإذا أريد تغيير توزيع السلطات لأي واحدة منهما يجب أن يتم ذلك بتعديل الدستور.

وعليه فممارسة الاختصاص بهذه الدول لا يتم إلا عن طريق ثلاث هيئات تضطلع كل منهما بسلطة من سلطات الدولة، وفيما يلي سيتم تناول تشكيل كل السلطات وكيفية ممارسة اختصاصاتها بالتفصيل المناسب.

---

(1) د. محمد عبد المعز نصر، النظريات والنظم السياسية، دار النهضة العربية،١٩٧٢ ص ٤٧٤.

الفرع الأول: السلطة التشريعية

تتكون السلطة التشريعية في الدول الفيدرالية من مجلسين – تستثنى الكاميرون حيث تأخذ بنظام المجلس الواحد– وذلك لكونه يلائم الطبيعة القانونية والسياسية لهذه الدول.

ويعود الأصل التاريخي لازدواج السلطة التشريعية إلى عام ١٧٨٧ حينما بدأت المفاوضات في إنشاء الولايات المتحدة الأمريكية حيث أدت مشكلة كثرة عدد السكان في ولاية من الولايات وضآلتها في أخرى إلى حدوث نزاعٍ فى الجمعية التشريعية لفيلادلفيا للولايات المتحدة فيما يختص بتكوين السلطة التشريعية، حيث أصر ممثلو الولايات الصغيرة أن يكون التمثيل فى البرلمان قائماً على أساس المساواة بينهم جميعاً بحيث يكون هذا التمثيل هو الضمانة الوحيدة من خطر التهام الولايات الكبيرة لهم، في حين أصر ممثلو الولايات الكبيرة على أن يكون التمثيل في البرلمان قائماً على أساس السكان.

وتمخض عن هذه المفاوضات الاتفاق على أن يتشكل البرلمان من مجلسين الأول يتكون على أساس المساواة بين الولايات، والثاني يتكون وفقاً لنسبة شكل كل ولاية منفردة عن الأخرى[1].

ويطلق على أحد المجلسين المجلس الأعلى[2] وهو يمثل الولايات الأعضاء، ونسبة تمثيل الولايات فى هذا المجلس متساوية استناداً إلى مبدأ التمثيل المتساوي، وذلك حتى لا تطغى إحدى الولايات الكبرى التي تتمتع بالكثافة السكانية أو الاقتصادية.. الخ على الولايات

(1) د. عادل الطبطبائي، النظام الاتحادي في الإمارات العربية، دراسة مقارنة، مرجع سابق، ص ٢٥٦.

(2) تختلف هذه التسمية من دولة لأخرى فيسمى بالولايات المتحدة "مجلس الشيوخ، وفي ألمانيا يسمى مجلس الولايات"البوندسترات" ، وفي الاتحاد السوفيتي السابق كان يسمى مجلس القوميات، وفي سويسرا يسمى مجلس المقاطعات، وفي الإمارات العربية المتحدة يسمى المجلس الأعلى.

الصغرى. كما يطلق على المجلس الآخر المجلس الأدنى[١] وهو المجلس الشعبي ويمثل شعب الدولة الفيدرالية فى مجموعة، ويتم انتخاب أعضاء هذا المجلس من قبل المواطنين مباشرة، دون أي تدخل من الولايات، فالدستور يحدد عدد الممثلين لكل نسبة من السكان وشروط الانتخاب كما إنه يقسم الدوائر الانتخابية على مجموع إقليم الدولة، دون أن يأخذ بعين الاعتبار حدود الولايات وذلك من خلال تقسيم هذه الولايات ذاتها إلى عدة دوائر انتخابية، أو أن يتم اعتبار الدائرة الانتخابية الواحدة أجزاء من أقاليم عدة ولايات كما هو الحال في الهند[٢]، وإن كان الوضع الغالب أن تكون كل ولاية دائرة انتخابية واحدة كما في سويسرا.

ونظراً لاختلاف عدد سكان كل ولاية فإنه يترتب على ذلك تفاوت عدد الأعضاء الذين يمثلون كل ولاية. ويترتب على ما سبق ذكره النتائج التالية:

أولاً: هنالك تباين ملحوظ بين الدول الفيدرالية فى كيفية اختيار السلطة التشريعية سواء تعلق الأمر بالمجلس الأعلى أم الأدنى، وسوف نحاول الوقوف على الطرائق التى سلكتها الدول في هذا الأمر.

* انتخاب المجلس الأعلى[٣]

يتم اختيار أعضاء هذا المجلس بوساطة الناخبين لمدة محددة وبطريقة مباشرة، مثل الولايات المتحدة الأمريكية، أو أن يتم انتخابهم من أعضاء المجلس التشريعي للولاية مثل

---

(1) تختلف التسمية من دولة لأخرى ففي الولايات المتحدة الأمريكية يسمى بمجلس النواب، والبوندستاغ في ألمانيا الاتحادية، وفي سويسرا يسمى بالمجلس الوطني وفي الإمارات العربية المتحدة يسمى بالمجلس الوطني، والاتحاد السوفيتي السابق، مجلس الاتحاد.

(2) د. محمد عبد العال السناري، النظرية العامة للقانون الدستوري والنظم السياسية المعاصرة، دراسة مقارنة، مطبعة الإسراء، بلا سنة نشر، ص ٤٤٧.

(3) د. مصطفى أبو زيد فهمي، الحرية والاشتراكية والوحدة، المجتمع العربي والقومية العربية، بلا دار نشر، ١٩٦٦، ص ٥٦١.

فنزويلا[١]. والاختلاف بين هاتين الطريقتين أنه في الأولى يكون الناخب أقـل تعـصباً لفكـرة الاستقلال الذاتي لولايته، بينما في الحالة الثانية يكون متعصباً للفكرة ويسعى جاهداً أن يـضيف ويوسع في الاختصاص الدستوري لولايته ، إضافة إلى أن العضو يكون مقيداً بتعليمات ولايتـه وذلك بهدف إعادة انتخابه مرة أخرى.

* اختيار أعضاء المجلس الأعلى عن طريق التعيين ولمدى الحياة، ففي كندا على سبيل المثـال يقوم الحاكم العام بتعيين عدد من الشيوخ لكل ولاية يمثلونها فى المجلس علماً بأنـه لا يـشترط فيهم إلا الموطن فيما يتعلق باتـصالهم بـالمجلس، فهـم لا يعـدون بحـق ممثلـين للولايـة، واختصاصهم من الناحية العملية أقل من اختصاص المجلس الآخر فضلاً عن أن عددهم يختلف من ولاية لأخرى[٢].

ثانياً: إذا كان الأساس في تكوين مجلس الولايات قائماً على المساواة إلا أن هذا المبـدأ ليس قاعدة مستقرة، فعلى سبيل المثال نجد استثناءات على ذلك .

ففي الولايات المتحدة الأمريكية نجد بأن قاعدة المساواة مفعلة ، فمجلس الشيوخ لولاية نيويورك وعدد سكانها ما يقارب الأربعين مليون نسمة لها التمثيل نفسه أسوةً بولاية نيفادا وعدد سكانها نحو ١% منها.

وفى كندا مثلاً هنالك ولايتا كويبك وأونتاريو لهما ٢٤ مقعداً فى حين أن جزيرة الأميـر إدوارد لها أربعة مقاعد، وفي سويسرا توجد ثلاث مقاطعات صغيرة اعتبرت أنـصاف كـانتون لكل منها صوت واحد في مجلس الكانتونات بينما الأخرى لها صوتان.

(1) د. محمد الهماوندي، الحكم الذاتي، والنظم اللامركزية الإدارية والسياسية، مرجع سابق، ص ١٦٩
(2) د. أحمد سويلم العمري، أصول النظم الاتحادية، مرجع سابق، ص ٣١٦.

والناظر لتوزيع الصلاحيات يجد أن هنالك محاباة للولايات الأقل سكاناً ومثال ذلك دستور الإمبراطورية الألمانية لسنة ١٨٧١ فكان الدستور يحدد عدد المقاعد لكل ولاية وفيه بعض المحاباة للولايات الأقل سكانا[١].

ثالثا : باستقراء دساتير الدول الفيدرالية نجد أن معظمها قد جعل المجلس الفيدرالي – الأعلى والأدنى– على قدم المساواة من حيث الاختصاص التشريعي فلكي يصدر قانون لا بد من موافقة المجلسين على كل قانون يوضع للدولة، فإذا رفض أحد المجلسين الموافقة عليه فإنه يعد لاغياً فلا يمكن إصداره، مثال ذلك ما هو معمول به بالولايات المتحدة الأمريكية، كندا، الاتحاد السوفيتي السابق.

ولا يمس حالة المساواة أن أحد المجلسين يمتلك بعض الامتيازات التي لا يملكها المجلس الآخر كالأسبقية في مناقشة مشروعات القوانين المالية واقتراحها كما هو الحال في كندا وأستراليا.

لكن بعض الدساتير لم تساو بين المجلسين في الاختصاص التشريعي حيث خرجت عن هذا المبدأ فميزت بينهما أحياناً في بعض الاختصاصات ذات الصبغة التنفيذية والقضائية[٢]. ومثال ذلك نجد دستور الولايات المتحدة الأمريكية قد منح مجلس الشيوخ اختصاصاً تنفيذياً مثل الموافقة على عقد المعاهدات حيث حرم مجلس النواب من ذلك، فمجلس الشيوخ يمارس هذا الاختصاص بالاشتراك مع السلطة التنفيذية.

---

(1) د. أحمد سويلم العمري، مرجع سابق، ص ٣١٧.

(2) د. عمرو أحمد حسبو، النظم السياسية والقانون الدستوري، مرجع سابق، ص ٨٤٠.

ومن الدول التي خرجت عن قاعدة المساواة لمصلحة المجلس الشعبي سويسرا وأستراليا حيث نص دستورهما على ضرورة اجتماع المجلس الفيدرالي في هيئة مؤتمر ليتم أخذ القرار بالأغلبية[١].

أما فيما يتعلق باختصاص برلمان الولاية فيقتصر على وضع التشريعات الداخلية التي تسري في حدود الولاية شريطة أن لا يتعارض مع اختصاص البرلمان الفيدرالي.

هنا يوجد سؤال يطرح نفسه: إذا كان مجلس الولايات قد أنشئ أساساً للدفاع عن مصالح الولايات والحفاظ على استقلالها الذاتي، فهل من الضروري وجود هذا المجلس في الدول الفيدرالية في الوقت الراهن؟

إن الباحث مع الأخذ بنظام المجلس الواحد وهجر نظام المجلسين وذلك لأن عملية اختيار أعضاء مجلس الولايات اليوم تتم من خلال انتخابهم من الناخبين بصورة مباشرة، وهؤلاء يعدون ممثلين عن الولاية التي ترشحوا عنها ويخضعون لمتطلبات حزبهم وليس العمل لمصلحة ولايتهم، فهم لا يمثلون رأي الولاية بل على العكس من الممكن أن يختلفوا عن ممثلي الولاية الواحدة في الرأي والموقف خاصة إذا كان كل منهما يتبع لحزب آخر.

أما إذا كان وجود مجلس الولاية باعتباره ضمانة ضد خطر الولايات الكبيرة الحجم أو السكان لكي لا تلتهم الولاية الصغيرة فإنه يمكن لنا الجزم بأن وجود الحزب وتفعيله يشكلان ميزان القوى الذي يوفق ما بين تطلعات الولايات الكبرى وحماية الولايات الصغرى ، فتأثير الولاية في الحزب له أثر أكثر في الدفاع عن مصالحها في مجلس الولايات[٢]، وذلك لأن الدستور مهما شرع من نصوص تحمي هذه الولاية أو تلك فإن الحزب هو البيت الآمن لإضفاء

(1) د. محمد عبد العال السناري، النظرية العامة للقانون الدستوري والنظم السياسية المعاصرة، مرجع سابق، ص ٤٥٢.

(2) د. عادل الطبطبائي، النظام الاتحادي في الإمارات العربية، مرجع سابق، ص ٢٦٠.

الحماية الأكثر من خلال البرنامج الانتخابي المحدد له ، الذي يسعى لتنفيذه، لكي يضمن إعـــادة انتخابه مرة أخرى أو لكي يضمن الأصوات الأكثر في المجلس الأدنى.

رابعاً: إن السلطةالتشريعية التي تنظم العلاقة ما بين الدولة الفيدرالية والولايات وتحـــدد الاختصاصات التشريعية والتنفيذية والقضائية جميعاً هي الدستور الفيدرالي، فهو الـــذي يتكفـــل بتحديد الاختصاصات ما بين الحكومة المركزية وحكومة الولايات، ويحدد شكل الدولة، ويـــنظم اختصاصات السلطات الفيدرالية والسلطات المحلية من الناحيتين الداخلية والخارجية.

وعليه يعد هذا الدستور هو الأساس القانوني المهم لوضع الدولة الفيدرالية وهنا تكمـــن أهميته القانونية ، أما أهميته السياسية فتكمن فى عدم انضمام أي دولة للدولة الفيدرالية مـــا لـــم تكن متيقنة بأن الدستور سوف يضمن ويحقق مصالحها الذاتية[١].

مما سبق ذكره نجد بأن الدستور الفيدرالي له خصائص معينة تتمثل في:

١ – دستور مكتوب

وهذا منطق قانوني بحت فالدستور الفيدرالي من المستبعد بل محال أن يكـــون دســـتوراً عرفياً وذلك لأنه يجب أن يكون هنالك نصوص تعبر عن إرادة الشعوب فى انـــضمام بعـــضهم إلى بعض وهذا التعبير لا يتم إلا بشكل صريح وواضح، كما يشترط أن تكون هنالك نـــصوص تحدد اختصاصات الحكومة المركزية والولايات وهذا ما لا يتم من خلال العرف ، وحـــسبك أن تعلم بأنه لا توجد سابقة تاريخية تشير إلى وجود دستور فيدرالي نـــشأ عـــن طريـــق العـــرف

(1) د. عادل الطبطبائي، مرجع سابق، ص ٧٧.

الدستوري . وإذا ما أردنا أن نحدد طريقة إصدار الدستور نقول بأن هنالك تبايناً في طريقة الإصدار بتباين طريقة نشأة الدولة الفيدرالية(١).

أ. طريقة الانفصال – الجمعية التأسيسية–

إذا تفككت الدولة الموحدة إلى عدة دول مع بقاء الرغبة لديهم بالاتحاد فإنه يتم انتخاب جميعة تأسيسية لوضعه تكون منتخبة من الشعب، بحيث يصبح الدستور نهائياً بمجرد وضعه من الجمعية وبهذه الطريقة تم وضع الدستور الهندي لعام ١٩٤٩ والدستور الباكستاني في العام ١٩٥٦.

ب. طريقة الانضمام – المعاهدة الدولية–

إذا نشأت الدولة الفيدرالية على طريقة اتفاق دول مستقلة فيما بينهم على الانضمام، فتصاغ معاهدة دولية لنشأتها ويتم وضع نصوص الدستور وتتم المصادقة على المعاهدة . ومن الدول التي اتبعت هذه الطريقة الولايات المتحدة الأمريكية في دستورها لعام ١٧٨٧ الذي أصبح حيز التنفيذ بعد موافقة الولايات الثلاث عشرة التي كانت أعضاء فى الكونفدرالية المركبة.

ج. الطريقة الديمقراطية – الاستفتاء الشعبي–

يتم هنا إعداد – تحضير – الدستور الفيدرالي إما عن طريق الجمعية التأسيسية أو فرد عادي ثم يعرض بعد ذلك على الشعب لإجراء الاستفتاء عليه، فإن وافق عليه الشعب أصبح موضع التنفيذ وله قيمته القانونية، وإن لم يوافق يعاد للإعداد مرة أخرى بما يتلاءم مع تطلعات الشعب ورغباته.

---

(1) بالرغم من أن الدول ذات النظام الفدرالي تمتاز بوجود دستور مكتوب إلا أنه يستثنى من تلك الدول المملكة المتحدة. فبالرغم من كونها دولة فيدرالية إلا أنه لا يوجد لديها دستور فهنالك قواعد عرفية وبعض القواعد المكتوبة.

تعد هذه الطريقة المثلى فى الديمقراطية لكون الدستور نابعاً من رحم الشعب ، والنمسا من الدول التي أخذت بهذه الطريقة في وضع دستورها لعام ١٩٢٠[1].

٢- دستور جامد

يشترط في الدستور الفيدرالي أن يكون جامداً ، المقصود بالجمود هنا هوالجمود النسبي وليس المطلق،أي إنه يمكن إجراء التعديل ولكن ضمن شروط ونصاب قانوني معين. والـــسبب فى ذلك يعود إلى كون الدستور الفيدرالي يتضمن توزيع الاختصاصات بين الحكومة المركزيـــة وحكومة الولايات مع بيان الاستقلال الذاتي الذي تتمتع به كل ولاية فلا قيمة لهذا الدســـتور إن كان بالإمكان إجراء التعديل كما هو الحال عند تعديل القوانين العادية.

٣- سمو الدستور

يقصد بالسمو هنا علو الدستور وتمتعه بمركز الصدارة فـــي النظـــام القـــانوني للدولـــة الفيدرالية فهو يعلو كل القواعد القانونية على الإطلاق ولا يوجد أي نص أو قاعدة أعلى منـــه أو حتى تدانيه وتساويه في المرتبة ، وهذا السمو يتحقـــق للدســـتور الفيـــدرالي كنتيجـــة طبيعيـــة للموضوعات التى ينظمها وتتميز بخطورتها وأهميتها المطلقة فى بناء الدولة، فلا يحق للولايات أن تصدر قانوناً تخالف بمقتضاه الدستور الفيدرالي أو أن يرد في دستورها نـــص يـــرد علـــى مخالفته ، وما ذلك إلا لكونه هو الذي يحدد شكل الدولة ويوزع الاختـــصاصات بينهـــا وينـــشئ الهيئات والأجهزة لممارسة وظائفهم المحددة بموجب الدستور الفيدرالي. وهنالـــك دولُ تـــصر على سمو الدستور الفيدرالي صراحة ، كما في الفقرة الثانية من المادة السادسة مـــن الدســـتور الأمريكي التي نصت صراحة على أن "٢-هذا الدستور، وقوانين الولايات المتحدة التي تـــصدر تبعاً له، وجميع المعاهدات المعقودة أو التي تعقد تحت سلطة الولايات المتحدة تكـــون القـــانون

---

(1) د. محمد بكر حسين، الاتحاد الفيدرالي بين النظرية والتطبيق، مرجع سابق، ص ٤٦٤.

الأعلى للبلاد. ويكون القضاة في جميع الولايات ملزمين به، ولا يعتد بأي نص في دستور أو قوانين أي ولاية يكون مخالفاً لذلك".

وهنا لا بد من طرح السؤال التالي نتيجة لهذه الخصائص التي يتمتع بها الدستور فهل يحق تعديله أم لا ؟

يجاب على هذا التساؤل بالقول:

لكون الدستور الفيدرالي جامداً فيلزمه طريقة معينة للتعديل، لأن هذا التعديل قد يمس الاستقلال الذاتي للولايات وإنقاص سيادتها مما يؤثر في مركز الولاية، ولذلك لا يكفي لتعديله موافقة السلطات الفيدرالية بل لا بد من موافقة أغلبية الولايات عليه إذ ضماناً لاحترام الولايات التي تتمتع بقسط كبير من الاستقلال الداخلي ولصيانة حقوقهم فإن كان هدف التعديل هو النيل من سيادتها واستقلالها فإن لها الحق بوقف هذا المساس بعدم موافقتها على إجراء التعديل فلا يتغير الدستور.

علماً بأن التعديل يكفي لتحققه موافقة أغلبية ساحقة للولايات ، مما يترتب عليه وجوب خضوع الأقلية لإجراء التعديل ولا يكون من حق الولايات الرافضة لإجراء التعديل الانفصال عن الدولة[١]. ومن الممكن أن يتم التعديل من خلال عرضه على المجلسين بوساطةالاقتراح الشعبي أو الاستفتاء كما هو في سويسرا أو أن توافق كل ولاية منفردة وعند الحصول على الأغلبية الساحقة يعرض على السلطة التشريعية الفيدرالية وذلك لضمان موافقة الغالبية العظمى على التعديل وهذا ما يحدث في الولايات المتحدة حيث يشترط موافقة ثلاث أرباع الولايات.

(1) د. عمرو أحمد حسبو، النظم السياسية والقانون الدستوري، مرجع سابق، ص ٨٨.

إلا أن هنالك بعض الدساتير الفيدرالية تحظر تغيير الشكل الفيدرالي للدولة أي إن هنالك حظراً يرد على أحد نصوص الدستور ويمنع تعديله ، وهذا هو الحاصل في دستور البرازيل لسنة ١٩٤٦ ودستور ألمانيا لسنة ١٩٤٩[١].

الفرع الثاني: السلطة القضائية

يعد القضاء من المسائل المحلية التي تقوم بها كل ولاية، ولكن تنشأ مع مرور الأيام منازعات لا يمكن وصفها بطابع المحلية لكونها تمس الدولة بأسرها سواء تعلق الأمر بنزاع بين ولايتين أو بين الحكومة المركزية وحكومة الولاية[٢].

فتتكون السلطة القضائية في الدولة الفيدرالية من القضاء المحلي الذي يختص بالفصل في المنازعات المحلية التي تثار فى الولاية ذاتها، وبالإضافة إلى ذلك هنالك السلطة القضائية الفدرالية المحلية التي تعد بمثابة هيئة عليا تتبع الدولة وتختص كأصل عام بالمنازعات التي تهم الدولة بأجمعها ، كما يمكن أن يكون لها اختصاص استئنافي بالنسبة للمحاكم العليا في الولايات[٣]، ولا يوجد ما يمنع من أن يكون لها اختصاص آخر مدني أو جنائي[٤].

وتختلف تسمية هذه المحكمة من دولة لأخرى ففي الولايات المتحدة الأمريكية تسمى بالمحكمة العليا ، وفي الاتحاد السويسري تسمى بالمحكمة الاتحادية ، كما يوجد بجانبها محاكم أخرى مثل المحكمة الإدارية العليا أو المحكمة الدستورية، وتختلف اختصاصات كل واحدة منهم حسب ما ينص الدستور عليه.

---

(1) د. أحمد سويلم العمري، أصول النظم الاتحادية، مرجع سابق، ص ٣٢١.

(2) د. محمد كامل ليلة، النظم السياسية، الدولة والحكومة، مرجع سابق، ص ١٥٢.

(3) د. وحيد رأفت و وايت إبراهيم، القانون الدستوري، مرجع سابق، ص ٥٨.

(4) وهذا ما تختص به المحكمة الاتحادية في سويسرا.

ويلاحظ هنا بأن ليس كل الدول الفيدرالية تتمتع بازدواجية السلطة القضائية ، فالهند على سبيل المثال فيدرالية ولكن مع هذا فإن نظامها القضائي موحد. وعليه فالغرض من وجود المحكمة هو السهر على تطبيق الدستور الفيدرالي بدقة، فعمل المحكمة هو التأكد من ملاءمة التشريع مع نص الدستور، وأن تمنع التضحية باستقلال الولاية لمصلحة الدولة الفيدرالية ، ويجب أن يعطى لقضاتها الضمانات اللازمة للقيام بعملهم وضمان استقلالهم وإبعاد المؤثرات الخارجية عنهم، وهذا ما يحتم علينا أن نطرح السؤال التالي: من الجهة المختصة بتعيين قضاة هذه المحكمة؟

- من الممكن أن يتم تعيينهم بوساطة السلطة التنفيذية الفيدرالية. فعلى سبيل المثال يقوم رئيس الجمهورية بالهند بإجراء المشاورات الضرورية مع قضاة المحكمة العليا والمحاكم العليا فى البلاد ويعين رئيس القضاة للمحكمة العليا ثم يقوم بإجراء المشاورات معه لتعيين قضاتها الآخرين.
- كما يتم اختيارهم عن طريق الانتخاب من جانب السلطة التشريعية الفيدرالية فعلى سبيل المثال فى سويسرا ينتخب قضاة المحكمة الاتحادية لمدة ست سنوات عن طريق اجتماع مشترك لمجلس الجمعية الاتحادية ولا يجوز أن يكونوا أعضاء في هذه الجمعية أو المجلس الاتحادي(١).
- أو أن يتم اشتراك كل من السلطتين التشريعية والتنفيذية الفيدرالية في اختيارهم ونجد مثالاً لذلك في الولايات المتحدة الأمريكية حيث يتم تعيينهم من جانب رئيس الدولة وبموافقة مجلس الشيوخ ولا يعزلون إلا بعد محاكمتهم أمام الكونغرس(٢).

---

(1) د. محمد بكر حسين، الاتحاد الفيدرالي بين النظرية والتطبيق، مرجع سابق، ص ٢٨٣.

(2) د. السيد صبري، النظم الدستورية في البلاد العربية، مرجع سابق، ص ٤٨.

ويرى الباحث:

بأن أفضل طريقة لتعيينهم تكون من خلال انتخابهم من الشعب حيث يتم فتح باب الترشيح للقضاة الذين خدموا بالسلك القضائي لمدة ناهزت العشرين عاما .

الفرع الثالث: السلطة التنفيذية

وفقاً لمبدأ ازدواج السلطات فى الدولة الفيدرالية، فهنالك سلطتان ؛ إحداهما السلطة التنفيذية المركزية "الفيدرالية"، وجميع قراراتها تكون نافذة على الولايات وملزمة لهم، بصرف النظر عن الحدود الإقليمية للولايات[١]، والأخرى السلطة التنفيذية المحلية لكل ولاية. ويتغاير تكوين السلطة بتغاير شكل النظام، ففي النظام الرئاسي، يعد رئيس الدولة هو رئيس السلطة التنفيذية أيضا، ومن الدول الفدرالية التي تتبع هذا النظام الولايات المتحدة الأمريكية، فالسلطة التنفيذية بها تتكون من رئيس الجمهورية وهو الرئيس الأعلى للدولة، ويتم انتخابه من قبل الشعب بطريق غير مباشر– مرحلتين– فيتم اختيار المرشحين عن طريق المؤتمرات الحزبية واختيار الرئيس من بين المرشحين[٢]، ويتم انتخابه مع نائبه لمدة أربع سنوات[٣].

ورئيس الدولة هو من يعين الوزراء –المستشارين أو السكرتاريين– بالتشاور مع مجلس الشيوخ وعلى الجانب الآخر هنالك من دول تنتخب رئيسها بطريق مباشر كالمكسيك[٤] والبرازيل– مرحلة واحدة – والسلطة التنفيذية في هذا النظام غير مسؤولة أمام البرلمان الفيدرالي.

---

(1) د. عبد الغني بسيوني عبد الله، النظم السياسية والقانون الدستوري، مرجع سابق، ص ١١١.

(2) نظمت المادة الثانية بفقرتها الأولى اختيار رئيس الجمهورية.

(3) د. محمد الهماوندي، الحكم الذاتي والنظم اللامركزية الإدارية والسياسية، مرجع سابق، ص ١٧٠.

(4) د. محمد كامل ليلة، النظم السياسية الدولة والحكومة، مرجع سابق، ص ١٤٩.

وفي الدول التي تأخذ بالنظام البرلماني – ثنائية السلطة التنفيذية– فالرئيس لا يتولى أي سلطة فعلية كألمانيا الاتحادية، فهو لا يباشر سلطات فعلية، وإنما يباشر سلطات اسمية، فهو يمثل الدولة في الخارج والداخل، فالمستشار – رئيس الوزراء– هو المسؤول الفعلي عن السلطة التنفيذية ، والحكومة الفيدرالية تتألف من الوزير الأول، المستشار وعدد من الوزراء وتكون مسؤولة أمام البرلمان الفيدرالي.

أما في الدول التي تأخذ بنظام حكومة الجمعية –كسويسرا– فتتكون السلطة التنفيذية فيها من عدد من الأعضاء – سبعة في سويسرا– ينتخبهم البرلمان الفيدرالي لمدة أربع سنوات، ويرأسها رئيس المجلس الفيدرالي وهي غير مسؤولة أمام البرلمان الفيدرالي باعتبارها منبثقة عنه.

وفي جميع الأحوال تختص السلطة التنفيذية بتنفيذ القوانين التي يسنها البرلمان الفيدرالي على مستوى إقليم الدولة الفيدرالية، وإصدار القرارات اللازمة لذلك، وتمارس أيضا اختصاصاتها داخل أقاليم الولايات الأعضاء بأحد الأساليب التالية(١):

أولاً: أسلوب الإدارة المباشرة

وفقاً لهذا الأسلوب يتم تنفيذ القوانين والقرارات من جانب السلطة التنفيذية الفيدرالية بنفسها ودون تدخل من جانب السلطة التنفيذية للولايات، وذلك من خلال وجود إدارة فيدرالية منتشرة على أقاليم الولايات تابعة لها بصورة مباشرة ومستقلة عن حكومة الولايات وإدارتها.

بهذه الطريقة تضمن الحكومة المركزية تنفيذ قوانينها وقرارتها على خير وجه لأن الموظفين المكلفين بالتنفيذ يعملون باسم الحكومة المركزية وتحت إشرافها "وتؤدي هذه الطريقة إلى دعم الاتجاهات المركزية ، إذ إنها تتطلب إنشاء جهاز إداري اتحادي على نطاق واسع، مما

---

(1) د. محمد بكر حسين، الاتحاد الفيدرالي بين النظرية والتطبيق، مرجع سابق، ص ٢٠٤.

يؤدي إلى نمو التوظيف الاتحادي، وقيام مصالح مرتبطة عضوياً باستمرار الكيان الاتحـــادي ، كذلك تمتاز هذه الطريقة بأنها تحول دون محاولة الولايات استعادة اختصاصاتها الـــسابقة عـــن الطريق الإداري"[١].

بالرغم من ذلك لم تسلم هذه الطريقة من النقد لأن هذه الطريقة تتطلب نفقات كبيرة وما يترتب عليه من عبء مالي تتحمله الدولة، ناهيك عن التعقيد الشديد فى الجهاز الإداري وحدوث النزاعات المستمرة ما بين الحكومة المركزية وحكومة الولايات مما يترتب عليه تعطيـــل تنفيـــذ القرارات والقوانين[٢]. ولكون هذا الأسلوب يحتاج إلى نفقات كبيرة فلا يطبق إلا بالدول الغنيـــة. ومن الدول التى أخذت بهذا الأسلوب الولايات المتحدة الأمريكية وكنـــدا والاتحـــاد الـــسوفيتي السابق.

ثانياً: أسلوب الإدارة غير المباشرة

يعتمد هذا الأسلوب لتنفيذ القوانين والقرارات الفيدرالية في الولايات من خـــلال إدارات الولايات نفسها مع احتفاظ السلطة التنفيذية الفيدرالية بحق الرقابة والإشراف، لكي تتأكـــد مـــن سلامة تنفيذ قوانينها وتطبيقها[٣].

وهذا الأسلوب يمتاز بتحقيق التناغم بين الحكومة المركزية وحكومة الولايات والابتعـــاد عن النزاعات وتوافر النفقات الكبيرة.

---

(1) د. محمد عبد العال السناري، النظرية العامة للقانون الدستوري والنظم السياسية المعاصـــرة، مرجـــع سابق، ص ٤٥٦.

(2) د. محمد كامل ليلة، النظم السياسية –الدولة والحكومة– مرجع سابق، ص ١٥٠.

(3) د. سام سليمان دله، مبادئ القانون الدستوري والنظم السياسية، منشورات جامعة حلب، كلية الحقوق، ٢٠٠٢، ص ١٩٨.

والنقد الذي يوجه لهذه الطريقة أن الولايات من الممكن أن تتأخر في تنفيذ القوانين والقرارات الفيدرالية لأي سبب كان، أو أن ينحرف الموظفون المحليون فى استعمال السلطات الممنوحة لهم بما يتعارض مع الغاية المتوخاة أو تخصيص الأهداف.

ولأجل ذلك كله عادة ما تلجأ الحكومة المركزية إلى الرقابة والإشراف على حكومة الولايات وهنا تكمن الخطورة بنظرنا ، ذلك لأن الحكومة المركزية يمكن لها أن تنتهك الاستقلال الذاتي للولايات بحجة التأكد من التطبيق السليم للقوانين والقرارات ، عندها لا يكون للولاية إلا الرضوخ للحكومة المركزية وذلك لضمان ديمومة الدولة الفيدرالية.

كما أن هذا الأسلوب وإن ترتب عليه توفير النفقات على الحكومة المركزية إلا أنه من ناحية أخرى سوف يرهق كاهل الولاية،لأن العبء المالي هنا سوف ينتقل إليها فهي بحاجة إلى زيادة عدد الموظفين وتوافر المرافق العامة لهم لممارسة أعمالهم من خلالها. ومن الدول التي أخذت بهذا الأسلوب ألمانيا الاتحادية.

ثالثاً: أسلوب الإدارة المختلطة

يقوم هذا الأسلوب على الجمع بين الأسلوبين السابقين وذلك لتلافي الانتقادات التي وجهت لهم، حيث يقوم على تنفيذ القوانين والقرارات الفيدرالية مناصفة بين الموظفين الفيدراليين الذين يعينون بالولايات وموظفي الولايات.

ففي المسائل المهمة التي تستلزم اتخاذ القرارات السريعة يقوم بتنفيذها موظفو الحكومة المركزية، ويترك ما عدا ذلك إلى موظفي الولاية لتنفيذها.

ويستلزم هذا الأسلوب إنشاء جهاز فيدرالي – أصغر من الجهاز الذي يتطلبه أسلوب الإدارة المباشرة– يتولى مهمة التنفيذ داخل كل ولاية[١].

إن خير مثال على هذا الجهاز يوجد في الولايات المتحدة الأمريكية و يتمثل فى "الشرطة" لتنفيذ القوانين الفيدرالية،حيث نجد أن الشرطة الفيدرالية هي التى يوكل إليها مهمة التنفيذ أما قوانين الولاية فتنفذها شرطة الولاية[٢].

ولقد أخذ بأسلوب الإدارة المختلطة الاتحاد السويسري

والباحث يؤيد أسلوب الإدارة المختلطة وذلك لأنه عند تنفيذ القوانين والقرارات المهمة أو المعقدة يوجد هنالك كفاءات عالية ومدربة وذات خبرة وباع طويل في العمل على تنفيذ القرارات وهذا ما تفتقده الولاية، كما يوجد موظفو الدولة الذين لديهم علم بعادات الولاية وتقاليدها وأعرافها وأشخاصها أكثر من الموظفين الفيدراليين .

كما أنه لا توجد هنالك المشاحنات أو المنازعات بين الموظفين الفيدراليين وموظفي الولايات – إلا نادرا– وذلك لأن كل شخص يعلم بأن هنالك حدوداً له لن يستطيع أن يتجاوزها فطبيعة العمل هي التى تفرض نفسها، فإذا كان القرار يمس الدولة الفيدرالية فسوف يرضخ له موظف الولاية لأن المصلحة العامة متحققة ولن يكون هنالك مساس بالاستقلال الذاتي للولاية، إلا بما يتناسب مع وحدة الدولة الفيدرالية ، وأخيراً فإن العبء المالي سوف يتم تقاسمه بين الحكومة المركزية وحكومة الولايةلعدم إرهاقها .

أما السلطة التنفيذية في الولايات فيتولاها حاكم، كما هو الحال في الولايات المتحدة الأمريكية أو حكومة كما هو الحال في ألمانيا الاتحادية، تتولى مهمة تنفيذ قوانين برلمان الولاية

---

(1) د. عبد العال السناري،النظرية العامة للقانون الدستوري والنظم السياسية المعاصرة مرجع سابق، ص ٤٥٨.

(2) د. محمد الهماوندي، الحكم الذاتي والنظم اللامركزية الإدارية والسياسية مرجع سابق، ص ١٧٣.

وإصدار القرارات اللازمة بهذا الخصوص، وذلك على مستوى إقليم الولاية، ولا تخضع في ممارستها لاختصاصاتها لأي توجيه أو رقابة من جانب السلطة التنفيذية الفيدرالية فهي مسؤولة أمام برلمان الولاية فقط.

المبحث الرابع

التمييز بين الاتحاد الفيدرالي والنظم الأخرى المشابهة لها

يثير عدد من الباحثين فى كتاباتهم مشكلة التمييز بين اللامركزية السياسية والنظم الأخرى المشابهة لها. وللوهلة الأولى يلاحظ بأن تناول هذا الموضوع لا يخلو من غرابة لأن هنالك خلافاً جوهرياً بينهم.

ولكن بالتدقيق في هذه الأنظمة نجد أوجه مشابهة بينها جملة وتفصيلاً لذلك كان لزاماً بحث هذا الموضوع من جوانب عدة . وعليه سيتم تقسيم هذا المبحث على النحو التالي:

المطلب الأول: اللامركزية السياسية واللامركزية الإدارية.

المطلب الثاني:. النظام الفيدرالي وشبه الفدرالي (الكونفدرالي)

المطلب الثالث:. الدولة الفيدرالية والحكم الذاتي

المطلب الرابع: الدولة الفيدرالية والكومنولث

المطلب الأول

اللامركزية السياسية واللامركزية الإدارية

تعد اللامركزية أسلوب تنظيم يقوم على فكرة توزيع الاختصاص عند ممارسة السلطة، بين الحكومة المركزية في العاصمة وهيئات أخرى مستقلة بموجب القانون وعليه قد تكون اللامركزية إما سياسية أو إدارية[١].

ولإجراء التمييز بينهما لا بد من التطرق إلى اللامركزية الإدارية. بشيء من التفصيل وعليه سيقسم هذا المطلب على النحو التالي:

الفرع الأول: ماهية اللامركزية الإدارية.

الفرع الثاني: التمييز بين اللامركزية السياسية واللامركزية الإدارية.

الفرع الأول: ماهية اللامركزية الإدارية[٢]

اللامركزية الإدارية هي صورة من صور التنظيم الإداري تقوم على أساس توزيع الوظيفة الإدارية في الدولة بين الحكومة المركزية وهيئات أخرى عامة لها شخصية معنوية[٣]، وما ينتج عن ذلك جميع الحقوق القانونية التي تترتب على وجود الشخص المعنوي من التمتع بالحقوق والالتزام بالواجبات ، والإنفراد بذمة مالية ، وأهلية للتقاضي ولإجراء العقود. ويتولى هؤلاء الأشخاص مباشرة أعمالها والقيام بوظيفتها ضمن الاختصاصات التي وكلت إليهم

---

(1) د. خالد الزعبي، القانون الإداري وتطبيقاته في المملكة الأردنية الهاشمية، دار الثقافة، ١٩٩٨، ص ١١٢، ود.علي خطار شطناوي ، مبادئ القانون الإداري الأردني ، الكتاب الأول التنظيم الإداري ، دار حنين ،عمان ،١٩٩٣، ص٢١٨ .

(2) لشيء من التفصيل انظر د. عثمان خليل عثمان، اللامركزية ونظام مجالس المديريات في مصر، دراسة مقارنة، رسالة دكتوراة قدمت سنة ١٩٣٩، مطبعة جامعة فؤاد الأول، القاهرة.

(3) لشيء من التفصيل عن الشخصية المعنوية انظر د. خالد الزعبي، مرجع سابق ص ٩٣ وما بعدها، ود. ماهر صالح الجبوري، القانون الإداري، دار الكتب للطباعة والنشر، ١٩٨٩، ص ٦٨ وما بعدها.

بموجب القانون على مسؤوليتها الخاصة بمعزل عن مسؤولية الشخص المعنوي الأكبر الذي يتمثل في الدولة ، إضافة إلى أن الموظفين التابعين لها لا يتبعون غيرها ولهم نظام خاص غير ذلك الذي يخضع له الموظفون الحكوميون(١).

إلا أن أولئك الأشخاص المعنويين لا يتمتعون بسلطات إدارية متوازية بل تختلف تلك الاختصاصات تبعاً للظروف التي أسهمت في إنشائها والهدف الذي تسعى إلى تحقيقه.

واللامركزية الإدارية لها نوعان:

أولاً: اللامركزية الإدارية المصلحية أو المرفقية

هي استقلال مرفق عام بإدارة شؤونه بنفسه دون أن يكون للسلطة المركزية التدخل بعمله، حيث ترى الحكومة المركزية أن تمنح المرفق العام شخصية معنوية. فهي أسلوب لتوزيع الوظيفة الإدارية على أساس موضوع معين، وبمقتضى هذا الأسلوب تمارس الهيئات التي نقل إليها هذا الاختصاص مسؤولياتها على إقليم معين أو عدد من الأقاليم أو على مستوى الدولة بصورة مستقلة عن الوزارة التي كانت تمارس هذا الاختصاص قبل أن يتم نقلها لها.

وتسمى هذه اللامركزية الإدارية المصلحية في المملكة الأردنية الهاشمية بالهيئات والمؤسسات العامة مثل "مؤسسة الاتصالات السلكية واللاسلكية".

حيث لاحظت الدول الحديثة بأن هنالك مشاريع عامة تتطلب إدارة خاصة لا تتلاءم مع قواعد النظام الإداري العام بل تستلزم خبرة فنية خاصة وتحرراً من قيود الروتين الإداري.

---

(1) يمكن أن يطبق في بعض الأحيان على الموظفين المعنويين ذلك النظام الذي يطبق على الموظفين الحكوميين عملاً بالقوانين التي تنص صراحة على ذلك..

ثانياً: اللامركزية الإدارية الإقليمية "الإقليم"

وهي توزيع السلطة التنفيذية بين الحكومة المركزية ووحدات إدارية موجودة في إقليم الدولة بحيث يستقل كل جزء من أرض الدولة بإدارة مرافقه والقيام بوظيفته ضمن تلك الرقعة الأرضية.

وتتمتع هؤلاء الوحدات بالشخصية الاعتبارية مع بقائها في الوقت نفسه مرتبطة بالحكومة المركزية بنوع من العلاقة التي تحفظ وحدة الدولة السياسية والإدارية، وأبرز صورة لهذا النوع من اللامركزية الإدارية هو نظام البلديات(١) المعمول به فى المملكة الأردنية الهاشمية.

يترتب على ما سبق ذكره أن اللامركزية الإدارية بشقيها – مصلحية، إقليمية– تقوم على أربعة أركانٍ تعد دعائمها القانونية(٢) تتمثل فى:

أ. التسليم بوجود مصالح محلية متميزة عن المصالح الوطنية.

ب. السماح بقيام أجهزة محلية تدير هذه المصالح.

ج. منح الأجهزة المحلية الشخصية المعنوية.

د. خضوع الأجهزة المحلية للرقابة الإدارية.

الفرع الثاني: التمييز بين اللامركزية الإدارية واللامركزية السياسية

ذهب بعض الفقهاء(١) إلى أنه لا يوجد فرق بين اللامركزية الإدارية واللامركزية السياسية، فهما مدلولان لمعنى واحد لأن اللامركزية تعني وجود عدد من مراكز السلطة موزعة

---

(1) بشيء من التفصيل انظر المحامي أكرم عسكري الناصر، البلدية الأداة العملية لتحقيق التنمية في الأردن بلا دار نشر ١٩٩٥.

(2) عزت حافظ الأيوبي، مبادئ في نظم الإدارة المحلية، دار الطلبة العربي، بيروت، بلا سنة نشر، ص ٣٠.

على هيئة مستقلة فإذا تعلق التوزيع بالسلطة التنفيذية كنا بصدد لا مركزية إدارية، وإذا تناول الموضوع سلطات الحكم كنا بصدد لا مركزية سياسية ، فالاختلاف بينهم يكون فى المدى والدرجة وليس في الطبيعة والجوهر.

إلا أن هنالك رأياً آخر بالفقه[٢] يذهب إلى أن الفارق يكون فى الطبيعة والجوهر فيوجد فرق واضح وملموس، وبهذا يمكن أن نميز بين الوحدات الإدارية المستقلة في اللامركزية الإدارية وبين الوحدات السياسية المستقلة فى اللامركزية السياسية وهو الولايات على النحو التالي:

أولاً: اللامركزية الإدارية هي أسلوب إداري يتم بموجبه توزيع الوظيفة الإدارية فى السلطة المركزية العاصمة وهيئات لا مركزية مصلحية أو إقليمية ، لا تعدو أن تكون وحدات إدارية بحتة. فلا شأن لها بالسلطة السياسية في الدولة فهدفها تسيير إدارة المرافق العامة.

أما اللامركزية السياسية فتتعلق بالنظام السياسي للدولة الفيدرالية وما ينتج منه من توزيع السلطات –التشريعية، التنفيذية، القضائية– بين الحكومة المركزية والولايات الأعضاء في هذه الدولة وتعد وحدات سياسية مستقلة ذاتياً ولها دستورها الخاص بها الذي ينظم حياتها.

وعليه فاللامركزية السياسية لا توجد إلا بالدولة الفيدرالية –المركبة–، دون الدولة الموحدة التي تتسم بوحدة سلطاتها التشريعية والتنفيذية والقضائية، فى حين توجد اللامركزية الإدارية في الدولة الفيدرالية كما قد توجد في الدولة الموحدة على حد سواء[٣].

---

(1) بشأن ذلك انظر د. حسين عثمان، النظم السياسية والقانون الدستوري، دار المطبوعات الجامعية، ٢٠٠١، ص ١١٥ حيث يعتبر هانز كلس الأستاذ النمساوي على رأس القائلين بهذا.

(2) د. عثمان خليل، التنظيم الإداري في الدول العربية، محاضرات ألقاها على طلبة قسم الدراسات القانونية معهد الدراسات العربية العالمية، بلا دار نشر، ١٩٥٦، ص ١٣، وما بعدها.

(3) د. محسن خليل،القانون الدستوري والنظم السياسية مرجع سابق، ص ٣٣٤.

ثانياً: يتولى القانون تحديد اختصاصات الهيئات اللامركزية المحلية وتشكيلها مما يترتب عليه أن هذه الاختصاصات يمكن أن تعدل بتشريع آخر وفقاً للطريقة العادية بإصدار التشريعات.

بينما في اللامركزية السياسية يتولى الدستور الفيدرالي مهمة توزيع الاختصاصات بين الحكومة المركزية والولايات وفقاً للطريقة التي تتلاءم مع أوضاع كل دولة، وعليه يصعب تعديل الاختصاصات الممنوحة للولايات لأن الأمر يحتاج إلى تعديل الدستور ذاته لكونه جامداً ولهذا يحتاج إلى أغلبية خاصة وإجراءات معقدة.

ثالثاً: يكون للولايات في اللامركزية السياسية دور هام وفعال في تكوين الإرادة العامة للدولة[1] الفيدرالية إما عن طريق مشاركتها المباشرة في تعديل الدستور الفيدرالي أو من خلال ممثليها لدى مجلس الولايات الذي يقوم بسن القوانين الفيدرالية بالمشاركة مع البرلمان .

أما ما يتعلق باللامركزية الإدارية فلا تتمتع بأي مشاركة في تكوين إرادة الدولة وذلك لأنها تمارس الاختصاصات التي منحت لها فقط ، فالذي يستطيع أن يمارس هذا الدور هو البرلمان فقط في هذه الدول.

رابعاً: تخضع اللامركزية الإدارية إلى ذات القوانين المطبقة في الدولة الموحدة وذلك بعكس اللامركزية السياسية التي لها الحق بتطبيق قوانينها التي أصدرتها سلطتها التشريعية.

فمعيار التمييز بين اللامركزية السياسية واللامركزية الإدارية هو وجود سلطة تشريعية خاصة تصدر القوانين.

خامساً: تمارس فى اللامركزية الإدارية الاختصاصات الإدارية بقدر من الاستقلال عن السلطة المركزية ولكن مع هذا تخضع لنوع من الرقابة الإدارية[1]، ومرد ذلك لضمان وحدة

---

(1) د. عبد الغني بسيوني عبد الله، النظم السياسية والقانون الدستوري، مرجع سابق، ص ١٢٠.

العمل الإداري في الدولة، حيث تتمثل هذه الرقابة في خضوع بعض القرارات التي تصدرها الهيئات أو الوحدات الإدارية اللامركزية ، لتصديق السلطة المركزية قبل تنفيذها.

أما في اللامركزية السياسية فإن الولايات تمارس سيادتها في الشؤون التي تختص بها والتي حددها الدستور الفيدرالي بصورة مستقلة عبر الحكومة المركزية دون إشراف الأخيرة عليها ، ولا يمس هذا الاستقلال حق الحكومة المركزية في الطعن بعدم دستورية بعض أعمالها فلا يمثل هذا الحق خضوعاً لها بل هو حق متبادل ، فإذا كانت الحكومة المركزية لها الحق بالطعن بعدم دستورية أعمال الولايات فإن الأخيرة لها أيضا الطعن في أعمال الحكومة المركزية.

سادساً: في الدولة الفيدرالية يكون للولايات قوة عسكرية خاصة بها من أجل تطبيق أنجع لقوانينها وقراراتها إذا ما رفض شعب الولاية التطبيق وعلى عكس ذلك لا يوجد للوحدة الإدارية اللامركزية قوة عسكرية لأنها محتكرة من جانب الدولة، علماً بأنه بناءً على تفويض مسبق بشروط محددة يحق لهم استخدام القوة العسكرية وفقاً لهذه الضوابط[٢].

سابعاً: لكون اللامركزية السياسية تتعلق بنظام الحكم وممارسة السلطات في الدولة فإن دراستها تتم من باب القانون الدستوري.

أما اللامركزية الإدارية فهي طريق من طرق الإدارة تضمن توزيع الوظيفة الإدارية بين الحكومة وهيئات منتخبة محلية أو مصلحية تباشر اختصاصاتها فى هذا الشأن تحت رقابة الدولة ، فدراستها تندرج تحت موضوعات القانون الإداري[٣].

---

(1) د. نواف كنعان، القانون الإداري الأردني، الكتاب الأول، ط٤، بلا دار نشر، ص ١٦٧.

(2) د. حسين عثمان، النظم السياسية والقانون الدستوري، مرجع سابق، ص ١١٧.

(3) د. محسن خليل، القانون الدستوري والنظم السياسية، مرجع سابق، ص ٣٣٦.

ويجب الأخذ بعين الاعتبار بأن هنالك فقرة لا تقل أهمية عن السابق وهي أنه في حالـــة نشوب نزاع بين الهيئات الإدارية المستقلة ، والمواطنين أو بينها وبين الحكومة المركزية فـــإن الاختصاص في حل هذا النزاع يخضع للمحكمة الإدارية أو القــضاء الإداري بينمـــا إذا نـــشب نزاع بين الولايات والحكومة المركزية أو بينها وبين المواطنين فإن الاختــصاص بنظـــر هـــذا النزاع يكون للمحكمة العليا أو القضاء الدستوري.

المطلب الثاني

النظام الفدرالي وشبه الفدرالي (الكونفدرالية)

إن فقه القانون الدستوري يحرص على القول بأن هنالك خلافات أساسية وجوهرية بـــين الدول التي تأخذ باللامركزية السياسية (الفدرالية) وشبه الفدرالية (الكونفدرالية) ، ولـــيس كمـــا يعتبر الكثير من الفقهاء بأن الخلاف يكون في الدرجة وليس بالجوهر والمضمون .

ولكن قبل الخوض في إجراء هذا التمييز لا بد من تحديد ماهية الكونفيدرالية ثم الولوج في عملية التمييز، وعليه قسم هذا المطلب إلى:

الفرع الأول: ماهية الكونفيدرالية.

الفرع الثاني: التمييز بين الفيدرالية والكونفيدرالية.

الفرع الأول: ماهية الكونفدرالية

تعد أقدم النظم الاتحادية[1] وهي التي تنشأ نتيجة اتحاد بين دولتين أو أكثر مع احتفـــاظ كل دولة بذاتيتها، الاستقلال والسيادة فى الداخل والخارج وينظم عمل هـــذا الاتحـــاد المعاهـــدة المبرمة بين الأطراف التي تسعى إلى تحقيق أغراض ومبادئ معينة يتم الاتفاق عليهـــا مـــسبقاً

---

(1) د. أحمد سويلم العمري، أصول النظم الاتحادية مرجع سابق، ص ١٣٠.

حيث يتم الإشراف على تنفيذها هيئة مشتركة تسمى "مؤتمر" والذي يضم مندوبين ممثلين عــن الدول الأطراف فى المعاهدة.

ويكون أساس نشأة الاتحاد تحقيق الأغراض المشتركة التي عادة ما تتمثل في حفظ السلام ما بين الدول الأطراف والدفاع عن استقلالها وسيادتها تجاه أي عدوان أو خطر يحيق بها والتنسيق فيما بينهم حول الشؤون الاجتماعية أو الاقتصادية أو الثقافية، فلا يوجد غرض محدد بذاته لنشأة هذا الاتحاد فالمصالح قد تكون متصلة بالشؤون الخارجية أو بالشؤون الداخلية للدول[١]، أو حل المنازعات التي قد تنشأ بينهم أو مع الدول الأخرى.

حيث يعتبر هو الإدارة المركزية الوحيدة ، وتجمع بــين صــفتي الــسياسية والتمثيليــة وتنحصر مهمتها في وضع سياسة مشتركة تسير عليها الدول الأعضاء وتكون محــددة مــسبقاً بصك المعاهدة ، ولا بد من عرض توصيات المؤتمر على الدول الأطراف لتــراه متفقــاً مــع مصالحها أم لا ، ولا يستطيع المؤتمر أن يفرض القرارات على الدول لهــذا ارتأينــا تــسميتها بالتوصيات ولعل السبب فى ذلك عدم وجود الهيئة التنفيذية الفعالة التي ترغم الأطــراف علــى تطبيق القرارات واحترامها فالمندوبون لا يعطون أصواتهم في المؤتمر إلا إذا وافقت حكوماتهم عليها، فهم يكونون مزودين بالتعليمات من حكوماتهم ولا يستطيعون اتخاذ أي قرار أو توصــية تكون خارجة عما ألزموا به من قرارات، ويكون الغرض من نشأة الاتحاد تحقيــق الأغــراض المشتركة التي عادة ما تتمثل فى حفظ السلام مابين الدول الأطراف والدفاع عــن اســتقلالها ، وتحتفظ الدول الأطراف باستقلالها على الصعيدين الخارجي والداخلي ويترتب على الأول الحق في التمثيل الدبلوماسي، و تبادل العلاقات فيما بينها وبين الدول الأعضاء فى الاتحاد أو الــدول الأخرى التي ليست طرفا فيه .

---

(1) د. إبراهيم عبد العزيز شيحا،الوجيز في النظم السياسية والقانون الدستوري مرجع سابق، ص ٦٥.

وعليه فالاتحاد التعاهدي لا ينقص من سيادة الدول الأطراف وإنما ينظم عملها ببعض المسائل المشتركة تكون محل اهتمام ويجب على الدول تنفيذ القرارات الصادرة ، علماً بأنها لا تصدر إلا بإجماع الأطراف مع الأخذ بعين الاعتبار وجود قرارات لا تتطلب إلا أغلبية معينة من الأعضاء فإذا كان القرار يمس دولة معينة، فإنه يحق لها أن تعترض عليه ومن الممكن أن يصل الاعتراض إلى مرحلة الانفصال إذا كانت مصلحتها تتطلب ذلك وهذا ما درج على تسميته "حق الانفصال"[(١)] سواء نص على ذلك صك المعاهدة أم لم ينص.

ويؤدي هذا الحق إلى إضعاف أهمية هذا النوع من الاتحاد لأنه معرض للتفكك بأي لحظة.

ولقد أثبت التاريخ بأن هذا النوع من الاتحاد لا يعيش طويلاً، فإما يكون نهايته الانفصال أو أن تشتد العلاقة بين الدول وينقلب إلى دولة فيدرالية.

ومن أمثلة ذلك اتحاد دول أمريكا الشمالية الذي قام سنة ١٧٧٦ واستمر حتى سنة ١٧٨٧ حيث وضع في ذلك العام دستور فيلادلفيا الذي نفذ سنة ١٧٨٩ وتحول الاتحاد الكونفدرالي إلى دولة فيدرالية وهي الولايات المتحدة الأمريكية.

كما تعد جامعة الدول العربية التي قامت سنة ١٩٤٥" من الدول الاتحادية التعاهدية "كونفدرالية".

حيث نص ميثاقها على احترام استقلال الدول الأعضاء لأنه يقوم أصلاً بين دول مستقلة تحتفظ كل دولة باستقلالها عن الأخرى[(٢)].

---

(1) د. محمد كامل ليلة، النظم السياسية الدولة والحكومة، مرجع سابق، ص ١٢١.

(2) المادة الأولى من ميثاق جامعة الدول العربية "تتألف جامعة الدول العربية من الدول العربية المستقلة الموقعة على هذا الميثاق. ولكل دولة عربية مستقلة الحق في أن تنضم إلى الجامعة".

كما نصت المادة التاسعة بالفقرة الثانية على أن "المعاهدات والاتفاقيات التي سبق أن عقدتها أو التي تعقدها فيما بعد دولة من دول الجامعة مع أي دولة أخرى لا تلزم ولا تقيد الأعضاء الآخرين".

كما نصت المادة الثامنة على أن "تحترم كل دولة من الدول المشتركة فى الجامعة نظام الحكم القائم في دول الجامعة الأخرى وتعتبره حقاً من حقوق تلك الدول وتتعهد بألا تقوم بعمل يرمي إلى تغيير ذلك النظام فيها".

كما نصت المواد الثانية والخامسة والسادسة على المسائل التي تكون محل التنظيم المشترك وهي الشؤون المالية والاقتصادية، الثقافية، الاجتماعية، الصحية، المواصلات، الجنسية والجوازات والتأشيرات وتنفيذ الأحكام وتسليم المجرمين، وحفظ السلام وحل المنازعات والخلافات التي قد تقع بين الدول الأعضاء أو بين إحدى الدول وغيرها من الدول الأخرى.

أما المادة الثالثة فقد حددت المؤتمر – الهيئة المشتركة– المتمثلة في مجلس الجامعة المتألف من ممثلي الدول الأعضاء في الجامعة، حيث إن لها صوتاً واحداً، مهما كان عدد الممثلين.

أما المادة السابعة بفقرتها الأخيرة فقد حددت آلية تنفيذ قرارات الجامعة "وفى الحالتين تنفذ قرارات المجلس فى كل دولة وفقاً لنظمها الأساسية".

ويتخذ مجلس الجامعة قراراته بالإجماع إلا أنه في بعض المسائل يكتفي بالأغلبية.

وأما ما يتعلق بحق الانفصال فقد نصت المادة (١٨) على أنه : "إذا رأت إحدى دول الجامعة أن تنسحب منها أبلغت المجلس عزمها على الانسحاب قبل تنفيذه بسنة ، ولمجلس الجامعة أن يعتبر أي دولة لا تقوم بواجبات هذا الميثاق منفصلة عن الجامعة وذلك بقرار يصدره بإجماع الدول عدا الدولة المشار إليها".

وأخيراً، تعد الدول المشتركة في الاتحاد الاوروبي من الدول المتحدة من الدول المتحدة اتحاداً تعاهدياً – كونفيدرالية– [١].

الفرع الثاني: التمييز بين اللامركزية السياسية (الفيدرالية) و الكونفدرالية

يتشابه النظام الكونفدرالي مع الدولة الفيدرالية في نقطتين فكلا الاتحادين يتم باتحاد دول مع أخرى لأغراض معينة وتوجد سلطة مركزية لتحقيق الأغراض المشتركة ، ولا يتجاوز التشابه هذا الحد ، والفروق بينهم تبدو فروقاً بلا أساس، وإن أهم تمييز بين الاثنين يتمثل فيما يأتي :

أولاً: يستمد النظام الكونفدرالي مصدر وجوده من طبيعة المعاهدة الدولية المبرمة بين الدول الأطراف ، بينما تستمد الدول الفيدرالية مصدرها من الدستور الفيدرالية وهذا عمل قانوني داخلي.

ويترتب على هذا أنه إذا ما أرادت الدول الأطراف تعديل ميثاق المعاهدة فيستلزم الأمر موافقة جميع الدول الأطراف ، وإن كان هنالك رفض من جانب بعض الولايات بتعديل الدستور الفيدرالي فإن موافقة الأغلبية تكفي للتعديل.

ثانياً: يحق للدول الأعضاء في الاتحاد التعاهدي الانفصال عنه ، إذا كانت مصلحتها تتطلب ذلك بأي لحظة كانت تريده.

أما فى الدولة الفيدرالية فإن الولايات الأعضاء لا تستطيع أن تنفصل أو تطالب بذلك[٢].

ثالثاً: لا يعتبر الاتحاد التعاهدي بنظر القانون الدولي العام دولة بالمعنى القانوني فهو مجرد معاهدة بين دول تحتفظ بسيادتها الداخلية والخارجية وشخصيتها القانونية بينما تعتبر

---

(1) بشئ من التفصيل انظر د. عبد العظيم الجنزوري، الاتحاد الأوروبي– الدولة الأوروبية الكونفيدرالية، دار النهضة العربية، بلا سنة نشر.

(2) أجاز دستور الاتحاد السوفيتي السابق للولايات الأعضاء الحق في الانفصال، وهذا استثناء.

الدولة الفيدرالية دولة لها أركانها – إقليم، شعب، سيادة – مغايرة عن الولايات الأعضاء بها. فهي التي تتمتع بالشخصية الدولية والسيادة الداخلية وإن كان للولايات سيادتها الداخلية شريطة أن لا تتعارض مع قوانين الحكومة المركزية وقراراتها .

رابعاً: لا يعتبر المؤتمر – الهيئة– الذي يعبر عن الاتحاد التعاهدي برلماناً فهذا المؤتمر لا يعدو أكثر من جمعية سياسية تضم لفيفاً من ممثلي الدول الأعضاء، فالقرارات تتطلب الإجماع لكي تصدر ولا تكون نافذة إلا بموافقة الدول – بل لا توجد هيئة تنفيذية – فالدول هي التي تنفذها من خلال أجهزتها وموظفيها ، أما الدولة الفيدرالية توجد بها الهيئات التالية:

أ. السلطة التشريعية التي تتمثل في البرلمان الذي يتألف من مجلسين – على نحو ما تناولناه سابقاً – .

ب. السلطة التنفيذية التي يناط بها مهمة تنفيذ القوانين.

ج. السلطة القضائية التي يتمثل عملها في الرقابة على محاكم الولايات والسهر على تطبيق القوانين بصورة صحيحة.

خامساً: رعايا الدول المتحدة تعاهديا يحتفظون بجنسياتهم فهم يعتبرون أجانب بالنسبة لرعايا الدول الأطراف في الاتحاد ، بينما رعايا الدولة الفيدرالية يتمتعون بجنسية واحدة ألا وهي جنسية الدولة الفيدرالية وليس جنسية ولاياتهم السابقة.

وينتج من هذا بأن الدول الاتحادية التعاهدية لا يوجد لها أي سلطة مباشرة على رعايا الدول الأعضاء بينما الأخيرة لها سلطة مباشرة على رعاياها.

سادساً: تعد الحرب التي تقع بين الدول الأطراف فى الاتحاد التعاهدي حرباً دولية بينما لا تعدو هذه الحرب عند الدول الفيدرالية سوى حربٍ داخلية ، وينشأ عن ذلك تطبيق القانون الداخلي عليها لا القانون الدولي .

سابعاً: لا يوجد للدول المتحدة تعاهدياً مواردها الخاصة بها، بل تنحصر هذه الموارد فيما تتلقاه من أنصبة الدول الأطراف[١].

بينما يوجد للولايات في الدولة الفيدرالية مواردها الخاصة بها التي تستطيع بموجبها أن يكتب لها الديمومة مع إمكانية حصولها على بعض المساعدات من الحكومة المركزية.

ثامناً: الاتحاد التعاهدي يقام لأجل مصالح مشتركة قد تكون وقتية، بينما في الدولة الفيدرالية يقام اتحاد الولايات لأجل العيش المشترك والموحد.

تاسعاً: في الدول المتحدة تعاهدياً يكون لكل دولة علمها الخاص بها.

بينما في الدولة الفيدرالية يرفع العلم الفيدرالي ، وكل ولاية ترفع بجانبه علمها الخاص بها.

عاشراً: لكل دولة من دول الاتحاد التعاهدي دستورها الخاص بها وقد يكون هنالك اختلاف بمضمونه من دولة لأخرى ، بينما يكون هنالك دستوران في الدولة الفيدرالية شريطة أن لا يخالف دساتير الولايات الدستور الفيدرالي.

حادي عشر: في الدول المتحدة تعاهدياً يكون لكل دولة عملتها الخاصة بها مع إمكان الاتفاق على توحيد العملة كما حدث في الاتحاد الأوروبي، حيث وحدت بعض الدول عملتها تحت اليورو. أما في الدولة الفيدرالية فالعملة النقدية تكون واحدة تسري على جميع إقليم الدولة.

المطلب الثالث

التمييز بين الحكم الذاتي والفيدرالية

لم يحفل موضوع الحكم الذاتي بدراسات مستفيضة أسوة بالمواضيع الأخرى فهي لا تزال بعيدة الدراسة في المعاهد والكليات[١].

---

(1) د. عمر أحمد قدور، شكل الدولة وأثره في تنظيم مرفق الأمن، مرجع سابق، ص ٦٦.

ونتيجة لكون هذا الموضوع تناوله محفوف بالمخاطر، فلا يوجد له تعريف جامع مـــانع وذلك لكونه متغيراً بتغير الزمان والمكان فهو نسبي ، ولكون الموضوع هو التمييز بينه وبـــين الفيدرالية فسوف يتم التطرق له بما يتفق مع موضوع البحث. وعليه تم تقسيم هذا المطلب على النحو التالي:

الفرع الأول: ماهية الحكم الذاتي

الفرع الثاني: التمييز بينه وبين الفيدرالية.

الفرع الأول: ماهية الحكم الذاتي

مصطلح الحكم الذاتي هو ترجمة للمصطلح الإغريقـــي (avtovoyia) الـــذي يقابـــل (Self lacy) بالإنكليزية أي القانون الذاتي أو self government أي الاســـتقلال الـــذاتي أو القدرة على الحكم الذاتي[٢] وهذا المصطلح كمفهوم سياسي وقانوني يثير خلافات فقهية عديـــدة عند تعريفه أو مواصفاته. لأن مدلوله مختلف باختلاف القانون الذي يتبعه فيما إذا كان داخلياً أم دوليا. وعليه لا بد لنا أن ننظر إليه في ضوء كل منهما كما يأتي :

أولاً : الحكم الذاتي فى القانون الداخلي

يعد الحكم الذاتي الداخلي أنجع حل لمشكلة القوميات والاثنيات داخل الدولـــة. وإذا مـــا أردنا أن نحدد مفهومه فلا بد لنا من القول بداية بأنه لا يوجد تعريف محدد له مما يترتب عليـــه

---

(1) د. محمد الهماوندي، الحكم الذاتي والنظم اللامركزية الادارية والسياسية مرجع سابق، ص ٥.

(2) د. محمد الهماوندي، مرجع سابق، ص ١١.

أن نضع تعريف له من خلال عناصره فيمكن لنا تعريفه بأنه " إقليم تمارس عليه هيئة سلطاتها باستقلال ذاتي مع خضوعها في الوقت نفسه إلى رقابة السلطة المركزية".

فالإقليم هو العنصر الأساسي فى الحكم الذاتي وذلك لوجود جماعة معينة تقطنه منذ أمد بعيد ولهذا يمكن الجزم بأنه مرتبط ارتباطاً لا يقبل التجزئة بالقوميات[١].

ويعد الاستقلال الذاتي[٢] أحد أهم المقومات لهذا النظام ويقصد به تمتع الهيئة التشريعية والتنفيذية بعملها بصورة مستقلة عن الحكومة المركزية فلها مطلق الحرية فى ممارسة اختصاصها ، والتشريعات المتفقة مع أهوائها ومصالحها.

فحتى يتسنى القول بوجود حكم ذاتي لا بد من أن يكون هنالك استقلال عن السلطة المركزية.

وممارسة هيئة الحكم الذاتي لاختصاصاتها تتعلق بما يتصل مع مصالحها ذات الطابع الإقليمي فلا تمتد هذه الاختصاصات إلى المصالح الوطنية لأنها من اختصاص السلطة المركزية.

ويتم تحديد اختصاصات الحكم – تشريعي و تنفيذي – على سبيل الحصر فى حدود الإقليم .

بالإضافة للعناصر السابقة هنالك رقابة السلطة المركزية[٣] على هيئة الحكم الذاتي بحيث تعتبر قيداً على هذا الاستقلال الذي تتمتع به هيئاتها.

---

(1) نجد على سبيل المثال بأن قانون الحكم الذاتي لعام ١٩٧٢، الصادر لجنوب السودان جاء تحت اسم قانون الحكم الذاتي الإقليمي للمديريات في جنوب السودان.

(2) يشمل الاستقلال المالي أيضا لأن الحكم الذاتي تنظيم لا مركزي يقوم على أساس الشخصية المعنوية.

(3) للرقابة المركزية على الحكم الذاتي صور عدة فالرقابة التشريعية قد تكون بطعن الحكومة المركزية أمام البرلمان أو بتوقيف القانون. والرقابة التنفيذية تكون : بالتعيين والعزل، الحل، الإلغاء، الإقرار،

ثانياً : الحكم الذاتي فى القانون الدولي العام

لقد مر مفهوم الحكم الذاتي منذ نشأته بمراحل عديدة، حيث كان في بدايـــة ظهـــوره أداة سياسية تلجأ إليها الدول المستعمرة كصيغة قانونية لتحديد طبيعة العلاقة بينهـــا وبـــين الأقـــاليم التابعة لها –المحتلة– بعد أن أثبتت سياسة الأمر الواقع والرضوخ فشلها ، ثم خرج هذا المعنـــى من خصوصيته باعتباره شأناً داخلياً يتم تنظيمه عن طريق القـــوانين التـــي تـــصدرها الـــسلطة التشريعية للدولة المستعمرة إلى العالمية. فيقع على عاتق منظمات المجتمـــع الـــدولي والدولـــة المستعمرة أن تتلقى التقارير الدورية عن وضـــع كـــل إقلـــيم محتـــل أو خاضـــع للوصـــاية[١] والانتداب[٢] حتى تصل إلى استقلالها، وعليه فقد خرج مفهوم الحكم الذاتي مـــن كونـــه علاقـــة داخلية بحتة – بين الدول ومستعمراتها– إلى نطاق الشرعية الدولية[٣]، وبنـــاءً عليـــه فـــإن أي انتهاك لهذا المفهوم أضحى انتهاكاً للميثاق نفسه ومن يخالف هذه الالتزامات من جانـــب الـــدول المستعمرة تطبق عليه العقوبات الدولية، ولكن يفرض الواقع نفسه دائماً فالدولة المستعمرة تهدف إلى إطالة أمد هذا الاستعمار والدليل على ذلك أن نصوص عصبة الأمم أو ميثاق الأمم المتحدة احتفظت بشروط منح الحكم الذاتي للأقاليم المستعمرة وهي :

أ. يجب أن يتواجد لسكان الإقليم حكومة وإدارة مستقرة.

ب. التأكد من مدى كفاءة سكان الإقليم للدفاع عن أنفسهم وقدرتهم على حمايـــة وحـــدة بلدهم واستقلاله.

الإحلال والرقابة القضائية تكون من خلال رقابة المحاكم الإدارية عن طريق الإلغـــاء والتعـــويض أو المحاكم الدستورية.

(1) الوصايا: نظام دولي أنشأه ميثاق الأمم المتحدة سنة ١٩٤٥ لإدارة الأقـــاليم التـــي كانـــت مـــشمولة بالانتداب في عهد عصبة الأمم والأقاليم التي تقتطع من الدول الأعداء نتيجة للحرب العالمية الثانية.

(2) الانتداب: هو النظام بعد الحرب العالمية الأولى ليطبق على الأقاليم والمستعمرات التي انسلخت عـــن الدولة العثمانية وألمانيا نتيجة للحرب.

(3) د. محمد الهماوندي، الحكم الذاتي والنظم اللامركزية الادارية والسياسية ، مرجع سابق، ص ١٩.

ج. وجود مصدر مالي خاص بهم يكفيهم.

إن الحكم الذاتي كلمة حق يراد بها باطل، وذلك لكون الأقاليم المستعمرة لم تصل إلى الاستقلال المنشود من جانب الدول فعلى سبيل المثال: بموجب صك الانتداب الصادر من عصبة الأمم المتحدة في عام ١٩٢٢ لم يحصل الشعب الفلسطيني على استقلاله فالحكم الذاتي كمفهوم سياسي ارتبط بمبدأ حق الشعب بتقرير المصير والاستقلال ولكن استندت إليه الدول المستعمرة لتنظيم علاقاتها مع مستعمراتها ، بل أن ميثاق الأمم المتحدة وميثاق عصبة الأمم لم يستطيعا أن يفصلا هذا المفهوم عن الاستعمار فما كان منهما إلا أن قاما بتأطير هذا المفهوم(١).

يترتب على ما سبق ذكره بأنه عند تطبيق الحكم الذاتي وفقاً للمدلول الدولي فإن السلطات التي تمارسها هيئة الحكم الذاتي تشمل الاختصاص التشريعي والتنفيذي والقضائي، كما يتطلب تواجد برلمان يشترك فيه المواطنون – يمثل السلطة التشريعية- حيث يمثل الإقليم المحتل فلا يستطيع المواطنون أن يشتركوا ببرلمان الدولة المستعمرة – فضلاً عن كونه حقاً لمواطني الإقليم المحتل نتيجة لتحقق عناصر الدولة من أرض وشعب.

الفرع الثاني: التمييز بين الحكم الذاتي والفيدرالية

إذا كان الاختلاف بين النظامين السابقين يظهر في أن النظام الداخلي قائم على أساس قانوني ينظمه الدستور ويخضع للقانون الإداري والدستوري فإن النظام الدولي يقوم على الاستقلال عن السلطة المحتلة وذلك لوجود الإقليم والشعب والحكومة.

والحكم الذاتي – بشقيه – يمتاز بالمرونة أكثر من الدولة الفيدرالية وإن كانا يقومان على الدعامة نفسها المتناقضة وهي الاستقلال الذاتي والوحدة، وتوزيع ممارسة السلطة إلا أن

---

(1) انظر المواد ٧٣،٧٤ من الفصل الحادي عشر من ميثاق الأمم المتحدة

الاختلاف بينهما مغاير للنظم الأخرى المشابهة لهما حيث ينصب التمييز على السلطات فليس كل توزيع للسلطة يعد دولة فيدرالية.

أولاً: السلطة التشريعية

إن السلطة التشريعية فى جميع الدول الفيدرالية تأخذ بنظام المجلسين.

وفي الدول التي يتمتع إقليمها بالحكم الذاتي نجد بأن سلطتها التشريعية تتألف من مجلس واحد يمثل الشعب بأسره دون التمييز بين لغة أو دين، أما المجلس التشريعي المنتخب في الإقليم فهو هيئة تشريعية قائمة بذاتها لا تعد مجلساً ثانياً مهمته محددة بهذا الإقليم فقط.

وهذا ما كان مطبقاً في العراق قبل الاحتلال البغيض ، فبمقتضى قانون الحكم الذاتي لمنطقة كردستان رقم ٣٣ لسنة ١٩٧٤ الذي عدل دستور العراق المؤقت "دستور ١٩٧٠"الذي نص على أن "إنشاء مجلس تشريعي في المنطقة يتحدد تكوينه وتنظيمه وسير العمل فيه بقانون" ولكن مع هذا كما أسلفنا لا يمكن اعتبار العراق آنذاك آخذاً بنظام المجلسين ، لأن نظام المجلسين يفترض أن تمتد اختصاصاتهما إلى الدولة كلها وهذا ما لم يكن مطبقاً عند الأكراد لأنه يقتصر اختصاصه على جزء محدد من إقليم الدولة[١].

ثانياً: السلطة القضائية

تتكون السلطة القضائية في الدولة الفيدرالية من القضاء المحلي فيكون لكل ولاية محاكمها الخاصة بها مع وجود سلطة قضائية عليا تعتبر هيئة قضائية مستقلة تتبع الدول الفيدرالية.

---

(1) د. سليمان محمد الطماوي، السلطات الثلاث، الدساتير العربية المعاصرة وفي الفكر الإسلامي، دراسة مقارنة الطبعة الخامسة، مطبعة جامعة عين شمس، ١٩٨٦، ص ١٢٤.

تختص المحاكم المحلية بالنظر في النزاعات المحلية التي تتوزع فى كل ولاية، بينما تنظر المحكمة العليا كقاعدة عامة في المنازعات التي تهم الدولة الفيدرالية ككل.

هذا الأمر غير ملموس في الحكم الذاتي فالسلطة القضائية أنشئت بهدف إدارة مرفق العدل[١] فهي تخضع في عملها لرقابة مباشرة من جانب الجهاز المركزي سواء تعلق الأمر بخضوع القضاء أم الادعاء العام.

ثالثاً: وإن كانت الولايات فى الدولة الفيدرالية تخضع عند عملها لرقابة الحكومة المركزية وإشرافها إلا أنه من الناحية العملية لا تكون هذه الرقابة مشابهة لتلك التي تخضع لها الأقاليم التي تتمتع بالحكم الذاتي.

فرقابة الحكومة المركزية على الولايات لا تعدو أكثر من رقابة مشروعية في حين تكون رقابة مشروعيةٍ وملاءمة في الحكم الذاتي.

إضافة إلى وجود المحكمة العليا فى الدولة الفيدرالية التي تعتبر صمام أمان للولايات والحكومة المركزية وهذا ما يقلل من الاحتقان والمخالفة بينهم.

رابعاً: تنشأ الدولة الفيدرالية إما بانضمام دول مستقلة إلى بعضها بهدف تكوين دولة واحدة أو تفكيك دولة بسيطة موحدة إلى دويلات مع رغبة هذه الدويلات في الاستمرار معاً بصورة دولة فيدرالية.

أما الحكم الذاتي فلا ينشئ الدولة، بل إن نشأته تكون بمقتضى قانون ينظم صلاحيته ويحدد اختصاصه ومجاله، فالحكم الذاتي لا يترتب عليه تغير شكل الدولة من بسيطة إلى فيدرالية.

---

(1) محمد الهماوندي، الحكم الذاتي والنظم اللامركزية الادارية والسياسية ، مرجع سابق، ص ٢٤٩.

خامساً: تتمتع الولايات في الدولة الفيدرالية بمبدأ المشاركة في الحياة السياسية واتخاذ القرارات المهمة المتعلقة بالدولة سواء أكانت من ناحية الدستور أم السلطات.

بينما يعد الحكم الذاتي امتداداً إقليمياً للدولة ولا تتوقف على قبوله أو رفضه حياة الدولة اليومية، بل تستطيع الدولة أن تلغي أو تضيف ما تراه مناسباً ومتفقاً مع أهدافها، دون التنسيق معهم فإن شارك لا تكون مشاركته أكثر من كونه دائرة انتخابية لدولة موحدة[١].

المطلب الرابع

الدولة الفيدرالية والكومنولث

تنشأ الاتحادات التى لها طابع خاص بها وتجمع بين صفات النظم التعاهدية والنظم الاتحادية[٢] نتيجة لعوامل كثيرة مثل : التطور أو التاريخ المشترك أو الرغبة في الإبقاء على شراكة دائمة.

وتمتاز هذه الاتحادات بالمطالبة باستقلال ذاتي بحيث تنبذ فكرة استعمارها مع الحفاظ على شركة قوية بينها وبين الدولة المستعمرة.

---

(1) د. محمد الهماوندي،الحكم الذاتي والنظم اللامركزية الادارية والسياسية، مرجع سابق، ص ٢٤٨.

(2) د. أحمد سويلم العمري، أصول النظم الاتحادية، مرجع سابق، ص ٤٢٧.

وتتجلى هذه الصورة بالإمبراطورية البريطانية – التي لا تغيب عنها الـــشمس– التـــي تحولت إلى نظام الكومنولث.

سيتم بحث هذا الموضوع على النحو التالي:

الفرع الأول: التمييز بين الفيدرالية والكومنولث

الفرع الأول: التمييز بين الفيدرالية والكومنولث

يعد هذا النظام البريطاني النشأة هو السند الوحيد للمملكة لبقاء استمرارها، فلم يكتب لها الفناء أسوة بالإمبراطوريات الأخرى ، التي كانت موجودة بتلك الحقبة[١].

فالمستعمرات القديمة للتاج البريطاني بعد أن تمتعت بالحكم الـــذاتي لهـــا عـــام ١٩٢٦، أصبحت دولاً ذات سيادة تتمتع بالاستقلال الخارجي والداخلي، إلا أنه بحق يمكـــن لنـــا بحـــق اعتبار قانون "وستمنستر" الصادر عام ١٩٣١ هو شهادة المـــيلاد للكومنولـــث. حيـــث جـــاء بالقانون: "هم جماعات مستقلة ذات نظم من درجة واحدة غير متدرجة أو مسلسلة فيما يخـــتص بسياستها الداخلية والخارجية وتعيش على قدم المساواة في إطـــار الإمبراطوريـــة البريطانيـــة، ويجمع بعضها ببعض الرغبة في المشاركة وقبولها الرئاسة المعنوية للتاج البريطاني"[٢].

إلا أن هنالك من الدول من انسحبت منه مثل: جمهورية ايرلندا عـــام ١٩٤٩، أفريقيـــا الجنوبية عام ١٩٦١[٣] ، ويتولى رئاسة الكومنولث ملكة بريطانيا "الملكة إليزابيث الثانية" حالياً

وحتى عام ١٩٦٢ كان جميع رعايا الكومنولث رعايا بريطانيين، ولكن نتيجة للهجرات المستمرة من جانب هؤلاء الرعايا وخوفا من اختلال التركيبة السكانية للدولة لجأت بريطانيا في هذا العام إلى سن قوانين أضحوا بموجبها رعايا لدولهم وليس لبريطانيا.

---

(1) مثل الإمبراطورية الهولندية والإمبراطورية الأسبانية.

(2) د. أحمد سويلم العمري، أصول النظم الاتحادية ، مرجع سابق، ص ٤٣٥.

(3) أصبح يضم الكومنولث ٣٣، دولة حتى الآن.

أما ما يتعلق بالتعاون الاقتصادي فيما بينهم فلقد ظل الكومنولث ردحاً من الزمن مرتبطاً ارتباطاً لا يقبل التجزئة ، وإن كان اليوم قد بدأ يتحول فى هذا التعــاون نتيجــة لتقــدم الــدول الأعضاء فيها بحيث أصبح بعضها فى مصاف الدول المتقدمة مثل – كندا – إلا أنه يمكن القول إن معاملة بريطانيا لهذه الدول لم تتغير كثيراً فالمعونات الاقتصادية كبيرة جــدا ســواء أكانــت مالية أم بشرية مثل إيفاد الخبراء والمختصين(١).

إن هذه الدول تمتاز بسمات مشتركة واتصال دائم ومعونات متبادلة مردهــا لبريطانيــا كتطبيق القانون الإنجليزي مثلا، رابطة جامعات الكومنولث.

ونتيجة للتطور الذي رافق هذا النظام، يمكن لنا القول بأن هذا الاتحاد ليس لــه مثيــل، فهو نظام قائم بذاته له طبيعة قانونية خاصة، ويمكن أن نميز بينه وبين الفيدرالية علــى النحــو التالي:

أولاً: تنشأ الدولة الفيدرالية بموجب دستور، يحدد صلاحيات كل ولاية وسلطاتها بينمــا أنشئ الكومنولث بموجب قانون "وستمنستر" لسنة ١٩٣١. حيث يتمتع كافة الأعضاء بالمساواة على قدم وساق ولهم كافة الحقوق وعليهم جميع الواجبات.

ثانياً: لا تتمتع الولايات بالاستقلال الخارجي لأنها نزلت عنها للدولة الفيدرالية فليس لها أن تبرم ما تريد من المعاهدات . بينما تستطيع الدول الأعضاء فى الكومنولث أن تبرم ما تريــد من معاهدات لأنها دول مستقلة ذات سيادة خارجية وداخلية، فعلى سبيل المثال تأخرت كندا عن بريطانيا فى الاعتراف بالاتحاد السوفيتي السابق .

---

(1) كلود غليو، ترجمة عيسى عصفور، النظام السياسي والإداري فــي بريطانيــا، منــشورات عويــدات بيروت، الطبعة الأولى، ١٩٨٣، ص ١٤٨.

ثالثاً: رعايا الدولة الفيدرالية يتمتعون بجنسية الدولة، مما يترتب عليه أنه إذا ما نــشبت حرب بين الولايات فوفقاً للقانون الدولي تكون حرباً أهلية.

أما رعايا الكومنولث فبعضهم أجانب عن بعض ، بحيث يتمتع شعب كل دولة بجنــسية دولته فلا يكون هنالك جنسية واحدة وإذا ما نشبت الحرب بين الدول الأعــضاء فتكــون حربــاً دولية.

رابعاً: الدولة الفيدرالية هي نظام سياسي قائم على أساس توزيــع الوظيفــة التــشريعية والتنفيذية والقضائية بين الحكومة المركزية والولايات، فالحكومة المركزية لهــا أن تأخــذ مــن القرارات وتصدر من القوانين ما تراه مناسبا مع وضــعيتها دون أن يكــون لأي ولايــة حــق الاعتراض.

أما الكومنولث فله طابع إداري حيث تباشر منذ عام ١٩٧٤ أعمــال المــؤتمر وســائر الأعمال الإدارية المتعلقة به إدارة خاصة تسمى إدارة العلاقات لشؤون الكومنولث ومقرها لندن. فحكومة بريطانيا عند قيامها بأعمالها السياسية وإبرام المعاهدات تحصها وحــدها دون الــدول الأعضاء ، وما اجتماعهم مع الحكومة المركزية إلا للتشاور[١].

خامساً: رئيس الدولة الفيدرالية رئيس لسائر الدولة، أما ملكة بريطانيــا فهــي رئيــسة الكومنولث رمزياً.

سادساً: لا يحق للولايات الانسحاب من الدولة الفيدرالية بينما يحــق انــسحاب الــدول الأعضاء من الكومنولث.

---

(1) د. أحمد سويلم العمري، أصول النظم الاتحادية، مرجع سابق، ص ٤٣٨.

الفصل الثاني

العلاقة بين وحدة الدولة الفيدرالية وتماسكها بتطبيق النظام الديمقراطي

لقد عرفت بعض الشعوب نظام الإمبراطوريات الذي يقوم على الحكم الملكـــي القاســـي فكان المركز هو العمود الفقري لجميع مجالات الحياة العامة، وتفاصيلها، ولكن كل ذلك عصفت فيه رياح التغيير التي حملتها عملية ظهور الدولة الحديثة وتعاطيها مع مفردات سياسية جديدة ، كان من أبرزها نظام الفصل بين السلطات[١] والاحتكام للدستور. ولم تأت هذه التغييرات العميقة

(1) تعود نظرية الفصل بين السلطات في أصولها الأولى إلى المفكر الإنجليـزي جـان لـوك (١٦٣٢-١٧٠٤) الذي تناولها في كتابه في الحكومة المدنية، إلا أن النظرية ارتبطت باسم مونتسكيو (١٦٨٩-

بشكل عفوي بل جاءت انسجاماً مع منطق التطور واستجابة لتــضحيات جــسيمة مــن جانــب الشعوب في مسيراتهم التاريخية.

فظهرت الديمقراطية التي تقوم على إسناد سلطة الدولة عن طريــق الــشعب صــاحب السيادة حيث تهدف إلى ممارسة الشعب بوساطة نواب ينتخبونهم لهذا الغرض، أو بالاشــتراك معهم.

وإذا كانت الشعوب قد كافحت الاستعمار والظلم المتمثل في المركز سواء لنيل استقلالهم أم ليتسنى لهم المشاركة في العملية السياسية باعتبارهم أصحاب السيادة، إلا أن فكــرة الاتحــاد الطوعي بين شعوب أي بلد متعدد الإثنيات هي فكرة عالمية قديمة وجدت في التاريخ القديم بمــا يتفق مع تلك الحقبة.

ونتيجة للظروف الاجتماعية والثقافية والسياسية الذي مر بة المجتمع الــدولي خــلال القرنين المنصرمين أثرت بشكل واضح على مضمون الفدرالية ، فــاليوم ارتبطــت الفدراليــة بالتطور الديمقراطي للمجتمع ، حيث لم يعد مقبولا وجود نظام مركزي شمولي ، خاصــة فــي الدول كبيرة المساحة، فازدادت الحاجة إلى صيغة ملائمة علــى أســاس اللامركزيــة لتقاسـم السلطة والثروة بعدالة وإنصاف ، وجرى تدريجيا التخلي عن سيطرة المركز الواحد للقوميــة أو الاثنية ، فالنظام الفدرالي يضمن استحالة وصول الديكتاتوريات والاســتئثار بالــسلطة – علــى الأقل من الناحية النظرية مع وجود بعض الاستثناءات بسبب أن اللامركزية فــي الحكــم التــى توفرها الفدرالية تضبط الحكم المركزي وتحد من صلاحيته المطلقة، خاصة بوجود مبدأ أساسي آخر وهو تداول السلطة سلميا في انتخابات حرة ، وكذلك بــسبب وجــود مبــدأ الفــصل بــين

١٧٥٥) الذي طورها فى كتابه روح الشرائع، ويعرف مبدأ الفصل بين السلطات بأنه توزيع وظــائف الدولة الثلاث "التشريعية التنفيذية، القضائية" على هيئات مستقل بعضها عن بعض.

السلطات ، إضافة إلى أن هذا النظام ذاته يعد شكلاً من أشكال الديمقراطية لأنه يــوفر لــسكان الأقاليم المشاركة في إدارة أمورهم الذاتية والمشاركة عبر المؤسسات الفدرالية في تقرير مصير البلاد بأسرها.

ولفهم أعمق للعلاقة بين الدولة الفدرالية وتماسكها بتطبيق النظــام الــديمقراطي ســيتم دراسة الدولة الفيدرالية الألمانية حيث يطبق فيها توزيع السلطة تحت صورة النظــام البرلمــاني على أساس أنها دولة فيدرالية برلمانية ، وبعد ذلك التطرق إلى الدولة الفيدرالية الأمريكية حيث يطبق فيها توزيع السلطة تحت صورة النظام الرئاسي فهي دولة فيدرالية رئاسية .

وعليه تم تقسيم هذا الفصل إلى المبحثين التاليين :

المبحث الأول: جمهورية المانيا الاتحادية (الفدرالية)

المبحث الثاني: النظام الدستوري فى الولايات المتحدة الأمريكية

المبحث الأول

جمهورية ألمانيا الاتحادية (الفدرالية)

تعد جمهورية ألمانيا الاتحادية وفقاً لقانونها الأساسي –الدستور– دولة فيدرالية قائمة على أساس ديمقراطي برلماني، وهي أيضا دولة القانون، التي تعمل على ضمان العدالة والأمن وتلزم نفسها بأن تتصرف وفقاً للقانون والحق.

تتكون ألمانيا الفيدرالية من اتحاد ١٦ ولاية، لكل منها استقلاليتها وتشريعها الخاص، وحكومتها وقضاؤها.

والأساس في النظام الديمقراطي للدولة هو سيادة الشعب، حيث ينص الدستور على أن الشعب هو مصدر السلطات ، ولمعرفة كيفية ممارسة السلطة وتوزيع الاختصاص سيتم تقسيم هذا المبحث إلى المطالب التالية:

المطلب الأول

نشأة ألمانيا الاتحادية

لم تصل ألمانيا إلى ما وصلت إليه من فراغ فالفيدرالية التي تتسم بها هذه الدولة جاءت بعد انقسام بين الأخوة دام أكثر من أربعين عاماً.

وفي الفروع التالية سيتم تناول تطور ألمانيا والضمانات الدستورية للحفاظ على الوحدة الاتحادية .

الفرع الأول : تطور ألمانيا الفدرالية

منذ القدم كان الألمان يعيشون في ولايات متعددة مستقلة عن بعضها، إلى أن وصل لسدة الحكم عام ١٨٦٢ "أتسوفون بسمارك" الذي كان رئيس وزراء بروسيا فقام بتوحيد معظم

الولايات الألمانية تحت قيادة بروسيا نتيجة للحروب التي خاضها كالحرب ضد الدانمرك عام ١٨٦٦، والحرب ضد فرنسا ١٨٧٩-١٨٧١[١].

وعلى منوال "بسمارك" سار الزعماء الألمان، فبدؤوا بتوسعة نفوذهم في أوروبا مما نتج منه نشوب الحرب العالمية الأولى عام ١٩١٤، التي انهزمت ألمانيا على أثرها، وفر إمبراطورها "فيلهام الثاني" إلى هولندا عام ١٩١٨. فاستولى الجنود والعمال على الحكم ونظموا انتخابات في التاسع عشر من كانون الثاني عام ١٩١٩ أدت إلى تأليف الجمعية التأسيسية[٢]، حيث عقدت أول جلسة لها فى مدينة "فايمر" "Weimer"، وبعد دراسات مستفيضة صدر في شهر آب من عام ١٩١٩ دستور ألمانيا الذي عرف باسم البلدة التي تم فيها تبني الدستور الجديد.

ونتيجة للأزمات السياسية والاقتصادية الخانقة التى عصفت بألمانيا ازداد التأييد الشعبي للأحزاب المتطرفة، فاستطاع الحزب الشيوعي والحزب الألماني القومي الاشتراكي "النازي" أن يفوزا بنصف عدد الأصوات في الانتخابات التى أجريت فى عام ١٩٣٢، ونتيجة للخلافات المتبادلة بين هذين الحزبين لم يتسن تشكيل الحكومة الألمانية ، مما دفع بإمبراطور الجمهورية الألمانية – المارشال هندنبرغ – إلى طلب تولي منصب المستشارية لأكبر حزب فى البرلمان – ألا وهو الحزب الألماني القومي الاشتراكي ، وعلى أثر وفاة رئيس الحزب تولى منصب الرئيس نائبه وهو "أودولف هتلر" فكلف هتلر بتأليف الوزارة مجدداً بتاريخ ٣٠ يناير ١٩٣٣[٣]، فبدأ بتجهيز الجيوش وإعادة قوة ألمانيا العسكرية، حيث كان ذا ميول عسكرية وقومية، وكان

---

(1) ناظم عبد الواحد الجاسور، ألمانيا الموحدة فى القرن الحادي والعشرين، العدد ٧٩، مركز الإمارات للدراسات والبحوث الاستراتيجية، الطبعة الأولى، ٢٠٠٣، ص ٩، وما بعدها.

(2) ترأس هذه الجمعية الحزب الاشتراكي الديمقراطي، والأحزاب البرجوازية اليمينية.

(3) د. ادمون رباط –الوسيط في القانون الدستوري العام– الجزء الأول– الدول وأنظمتها – دار العلم للملايين – بيروت – ١٩٨٣– ص ٦٣٥.

يؤمن بسياسة قومية، فسجن المعارضين لحزبه وأعدم الباقين، وسن الكثير من التشريعات التي حولت الكثير من السلطات إلى هتلر وكان أخطرها سلطة تعديل الدستور.

فاستبدل دستور "فايمر" بالدستور النازي "الرايخ الثالث"[١].

ونتيجة لشهوة التوسع لدى هتلر، وكثرة الاعتداءات على الدول المجاورة نشبت الحرب العالمية الثانية عام ١٩٣٩، التي انتهت بشر هزيمة له ، فأنهت نظامه ودستوره وقام على أنقاضه دستور ألمانيا الاتحادية لسنة ١٩٤٩.

ونتيجة لتدخل الدول الاستعمارية قسمت ألمانيا إلى قسمين –ألمانيا الشرقية والغربية – كما قسمت برلين العاصمة القومية إلى قسمين، وأصبحت ألمانيا الغربية دولة ديمقراطية برلمانية ، وأصبحت ألمانيا الشرقية دولة شيوعية تربطها روابط قوية، بالاتحاد السوفيتي السابق[٢].

ونتيجة لهذه الهزيمة تم وضع قانون من جانب الدول الحلفاء في ألمانيا الغربية لتحديد سلطات الحكومة المركزية وعلاقتها بسلطة الاحتلال[٣].

الفرع الثاني : الضمانات الدستورية للمحافظة على الوحدة الألمانية

---

(1) لورانس غراهام، وآخرين، ترجمة د. عبد الله بن فهد بن عبد الله اللحيدان، السياسة والحكومة، النشر العلمي والمطابع، جامعة الملك سعود، ١٤٢١هـ– ص ١١٥.

(2) الموسوعة العربية العالمية، الآلف، مؤسسة أعمال الموسوعة للنشر والتوزيع، ص ٥٨٦.

(3) لعب المنتصرون دوراً هاماً في وضع هذا الدستور مع أن عملية وضع الدستور تركت للألمان إلا أن المنتصرين أعطوهم إرشادات عامة، واحتفظوا بحق الموافقة على الدستور، وكانت النتيجة خليطاً مؤلفاً من الدساتير الألمانية والبريطانية، والأمريكية والفرنسية، وإعادة تبني النظام الفيدرالي الذي كان معمولاً به في دستور فايمر والدساتير السابقة له.

في الثالث من أكتوبر عام ١٩٩٠ حدث ما لم يكن متوقعاً ، فقد سقط جدار برلين الــذي بنته ألمانيا الشرقية –١٣آب١٩٦١– وتم توحيد الألمانيتين تحت اسم "ألمانيا الفيدرالية".

ولم يتم وضع دستور جديد بعد توحيد الألمانيتين وذلــك لاحتــواء الدســتور علــى ضمانات عديدة في شتى المجالات تساعد على تحقيق الرفاهية والتقدم والأمن والاستقرار ، كما إن عقد جمعية لوضع دستور جديد للبلاد كان به مخاطرة كبيرة فضلاً عن أن ألمانيــا الغربيــة تتمتع باقتصاد قوي وهي أكثر استقراراً من الشرقية ولا ننسى بأن الحكومة الشرقية قد انهــارت فكان الأكثر سهولة أن تقوم ألمانيا الغربية باحتواء ألمانيا الشرقية، وهذا ما حدث فعلاً وما كــان عليهم إلا أن يقوموا بإجراء التعديلات اللازمة لزيادة أعداد النواب فــي البوندســتاغ (المجلــس الاتحادي) والبوندسترات (المجلس الاستشاري)الذين يمثلون ألمانيا الشرقية وعليه أصبح القانون الأساسي هو دستور الجمهورية الألمانية الفيدرالية الموحدة ، وأضحت السلطة تتضمن تقــسيماً متناسقاً بين الحكومة المركزية وحكومات المقاطعات التي تتمتع كل منها بالاستقلال وتتــساوى في السيادة([١]) .

ومن ضمانات دستور ١٩٤٩ الذي جاء كردة فعل جراء ما حدث من المركزية فــي النظــام الهتلري وضعف النظام الفيدرالي في دستور"فايمر" أنه قوى النظام الفيدرالي لجمهورية ألمانيــا الاتحادية الغربية ونظم صلاحيات المقاطعات من خلال منحهم اللامركزية السياسية بل إن هــذا الدستور قد وضع ضمانات للحفاظ على النظام الفيدرالي من خلال النص على مبــدأ المــشاركة والاستقلال([٢]) ، فهذان المبدءان لهما أهميتهما في بنيان الدولة الألمانيــة ممــا ترتــب عليهمــا

([1]) Kenneth, G.wheare: Federal Government, 3rd, London, oxford University press, 1963, p.122 .

([2]) Muller, Gf: Grundzugedes VerfassungsreshtsBundersrepublik, Deutshland, Auflagec16, 1988erganzte s. 220_235

إضعاف سلطة الحكومة الاتحادية وتحقيق عنصر التنسيق بين الدولة ككل والمقاطعات ، وهــذا التنسيق نتج منة المساواة بين الحكومة الاتحادية وحكومة المقاطعات .

يجسد الدستور الألماني من الناحيــة القانونيــة عنــصر التــوازن مــن خــلال توزيــع الاختصاصات بين الحكومة الاتحادية وحكومة المقاطعات أما من الناحية السياسية فيتجــسد عنــصر التوازن بفعل الديمقراطية التي ينص عليها الدستور حيث تفرز الانتخابات قيام التحالفــات الحكوميــة ، فالانتخابات المحلية قد تؤثر على نتائج الانتخابات العامة وتشكل في الوقت نفــسه مؤشــراً لتحركــات الرأي العام وتسمح بمراقبة النتائج المرتقبة على صعيد الاتحاد وتحدد أهمية التغيرات الحاصــلة فــي المجلس التشريعي([1]) .

ويعد من الضمانات الأساسية للحفاظ على وحدة الدولة وجود الأحزاب السياسية التي نص عليها الدستور بهدف تقديم حلاً للتناقض الجوهري بين الوقائع السياسية والحياة القانونية فوظيفة الأحزاب وفقاً لنص المادة "٢١" من الدستور هو "حماية النظام الأساسي الحر والديمقراطية" إن الديمقراطية الحديثة لا يمكن أن تعمل بدون أحزاب سياسية يتنافس بعضها مع بعض ، فيقوم ممثلو هذه الأحزاب من خلال انتخابهم فترة زمنية معينة باستيفاء مهامهم السياسية القيادية وممارسة وظائف الرقابة السياسية ولعل مهمتهم الأولى هي العمل على استمرار نظام الدولة – فيدرالي ديمقراطي – .

كما ينص الدستور على عدم قابلية بعض المواد للتعديل مثل شكل الدولة ، النظام الفيدرالي الفقرات التي تنص على البنية الديمقراطية للحكومة ، والفقرات التي تحمي الحريات الأساسية

([1]) Muller.V.B.D.s.238

وباستثناء دستور "فايمر" لم يكن هنالك ديمقراطية عريقة أما بعد دستور ١٩٤٩ أصبحت ألمانيا تحظى بدستور ديمقراطي ثابت ومستقر(١) .

المطلب الثاني
السلطة التشريعية في ألمانيا الاتحادية

لا تتبع الدول الفدرالية نمطاً محدداً في تشكيل السلطة التشريعية فهنالك دول تأخذ بعين الاعتبار مساحة الولايات الأعضاء فإما أن تزيد أو تنقص من عدد الأعضاء الذين تتألف منهم وهنالك من الدول من تأخذ بعين الاعتبار الاثنيات المكونة لها.

أما السلطة التشريعية في ألمانيا الفيدرالية فتتكون من مجلسين : الأول يمثل الشعب – المجلس الأدنى– والثاني يمثل الولايات –المجلس الأعلى–(٢) وهما البوندستاغ – المجلس الاتحادي– والبوندسترات – مجلس المستشارين.

ونتناول في الفروع التالية كلاً منهما، وسلطات البرلمان الفيدرالي.

الفرع الأول: البوندستاغ(٣) – مجلس الاتحاد–

يجسد هذا المجلس التمثيل الشعبي لألمانيا وينتخبه الشعب لمدة أربع سنوات، ويشترط في المرشح أن لا يقل عمره عن ٢٥ سنة، ويبلغ عدد أعضائه ستمائة واثنين وستين نائباً، ويمثل كل ولاية وفقاً لحجمها الديموغرافي.

والناخب عند عملية الاقتراع ينتخب النواب وفقاً لهذين النظامين:

---

(١) د.إسماعيل الغزال – الدساتير والمؤسسات السياسية – عز الدين للطبع والنشر – بيروت – ١٩٩٦ – ص ٥٠٦–٥٢٤ .

(2) تسمى الولايات في ألمانيا بالمقاطعات.

(3) www.buhndestay.de"lunder"

الأول: نظام الأغلبية البسيطة

يقصد بهذا النظام أن يفوز في المعركة الانتخابية المرشح الذي حصل على أكثر الأصوات عن الدائرة الانتخابية بصرف النظر عن مجموع عدد الأصوات التي حصل عليها بقية المرشحين.

فالناخب الألماني يقوم بإملاء الورقة الأولى لانتخاب نائب واحد، ويتم انتخاب نصف عدد مجلس البوندستاغ –٣٣١– [١]عن طريق الاقتراع المباشر السري.

الثاني: نظام التمثيل النسبي

يتم توزيع المقاعد المتبقية – النصف الآخر– للدوائر الانتخابية على قوائم مختلفة تحصل كل قائمة على نسبة الأصوات التي حصلت عليها فى المعركة الانتخابية[٢].

ويتم تحديد الفائز من خلال تعبئة الناخب الألماني الورقة الثانية.

ولا يجوز حل البوندستاغ قبل انتهاء الفترة النيابية إلا استثناءً وهذا القرار الخطير لا يتخذه إلا رئيس الدولة.

والمهام التي تقع على عاتق المجلس هي تشريع القوانين ومراقبة الحكومة وانتخاب المستشار الاتحادي، والجلسات العامة للبرلمان تعتبر منتدى للنقاشات البرلمانية، خاصة القضايا الحاسمة في مجال السياسة الداخلية والخارجية، وذلك لأن للسلطة التشريعية الحق في مساءلة

---

(1) تنقسم ألمانيا إلى ٣٣١ دائرة انتخابية، والمرشح الذي يحصل على أكثر الأصوات هو الذي يفوز بكل دائرة حتى ولو لم يحصل على الأغلبية٥١% ، لكن نواب هذه الدوائر يشكلون نصف السلطة التشريعية فقط. لأن للناخب الألماني صوت ثاني يصوت فيه للقوائم الحزبية، فكل ولاية تعتبر دائرة انتخابية متعددة النواب وفقاً للتمثيل النسبي ، وهذا النظام –التمثيل الحزبي– صمم بطريقة لتعوق نمو الأحزاب المتطرفة فمن أجل المشاركة في نظام التمثيل النسبي يجب على الحزب أن يفوز بثلاثة مقاعد بنظام الدائرة أو الفوز بنسبة ٥% من إجمالي أصوات الناخبين على مستوى الاتحاد.

(2) إبراهيم عبد العزيز شيحا ود. محمد رفعت عبد الوهاب، النظم السياسية والقانون الدستوري، مرجع سابق، ص ٢٠٤.

السلطة التنفيذية عند بداية أعمال كل جلسة ، علماً بأن هنالك جلستين إلى ثلاث كل أسبوع ، وللمجلس لجان دائمة مقرونة به وهي أشبه بالندوات المتخصصة التي تناقش فيها الأحزاب السياسية ، كما توجد الهيئات البرلمانية للأحزاب في البوندستاغ التي يطلق عليها FRAKTIONEN " الفئة " ، وأهميتها في الحياة البرلمانية كبيرة لأن النواب المنتمين لأي حزب سياسي يكونون " فئة " في البوندستاغ تكون صاحبة الكلمة عند عملية التصويت في اللجان([1]).

ووفقاً لنص المادة (١/٤٤) من القانون الأساسي يستطيع أن يشكل ربع أعضاء البوندستاغ لجنة حول إجراء تحقيق معين كما يمكن للبرلمان – وفقاً لنص المادة (٤٥/ج/١) من القانون الأساسي – أن يتلقى طلبات من قبل المواطنين تتعلق بحقوقهم الأساسية.

الفرع الثاني: البوندسترات– مجلس الأقاليم (مجلس المستشارين)

يمثل هذا المجلس الولايات الست عشرة المكونة لجمهورية ألمانيا الاتحادية وهو مؤلف من ٦٨ عضواً، والولايات في هذا المجلس ليست ممثلة في عدد متساوٍ من الأعضاء بل كل ولاية ممثلة في عدد من الأعضاء يتناسب مع حجمها الديموغرافي من(٣– ٦) أعضاء فالولايات تتمثل في هذا المجلس على أساس حجم السكان ، إذ تتمثل كل ولاية بثلاثة أعضاء على الأقل أما الولايات التى يزيد تعداد سكانها عن مليونين فيكون لها أربعة أعضاء والولايات التي يزيد عدد سكانها على ستة ملايين يكون لها خمسة أعضاء والولايات التي يزيد عدد سكانها على سبعة ملايين لها ستة أعضاء وهذا المجلس يعتبر مجلس مراقبة أكثر من كونه مجلس مشاركة([2]).

([1]) Cordon snith : Democracyin west Germany London, Heinmumm, 1982, p.26

(2) د. محمد بكر حسين، الاتحاد الفيدرالي بين النظرية والتطبيق، مرجع سابق، ص ١٠٣.

يتألف المجلس الاتحادي من أعضاء في حكومات الولايات الاتحادية التى تقوم بتعيينهم وعزلهم كما يمكن لأعضاء آخرين في حكوماتهم أن ينوبوا عنهم فأعضاء هذا المجلس في الحقيقة مجرد موظفين لأن ممثل كل إقليم مجبر على التصويت وفقاً للتعليمات المعطاة له من قبل حكومته، وكذلك يتجلى اعتبارهم موظفين من خلال عدم تمتعهم بالحصانات البرلمانية التقليدية التي يتمتع بها أعضاء البوندستاغ. فعلى سبيل المثال لا توجد لهم مدة معينة يمارسون صلاحياتهم فى المجلس فإذا ما خالف النائب تعليمات ولايته فيتم عزله بالسرعة القصوى ويعين شخص آخر مكانه، فلهذا نجد بأن المجلس الأعلى يستميت بالدفاع عن حقوق المقاطعات أمام الحكومة المركزية حتى يتم إعادة تعيينهم مرة أخرى ، ويمتاز هذا المجلس بأن أعضاءه لهم صفة تشريعية وصفة تنفيذية([1]).

فللمجلس سلطة في حماية المصالح الجوهرية للمقاطعات وحماية النظام الفيدرالي كما تشارك الولايات من خلال هذا المجلس في تشريع القوانين، وإدارة شؤون الاتحاد ولا يعد مجلس الولايات هيئة تابعة للولايات بل هو هيئة فيدرالية تضطلع باختصاصات اتحادية[٢]. ونظرا للتشكيلات الحزبية المختلفة في الاتحاد والولايات، يمكن لهذا المجلس أن يحقق نوعا من التوازن السياسي وأن يصبح أداة للمعارضة ، دون اتهامه بإعاقة العمل السياسي

وتتولى كل ولاية رئاسة هذا المجلس بالتناوب وفق نظام دوري محدد، وينتخب الرئيس لمدة عام واحد فقط ، ويضطلع رئيس مجلس الولايات بالصلاحيات المخولة لرئيس الجمهورية في حالة عجز الأخير عن القيام بمهامه .

([1]) P. Lalumiere. A. Demichel. Les Regimes parlelent aires Europeens, paris, 1978.p.445
2- Cordon snith: op, cit, p, 26

يري الباحث

أن هذا المجلس قائم على أساس المساواة بين الولايات حتى إن لم يكن هنالك تساوٍ في عدد الأعضاء وذلك لأن كل ولاية في هذا المجلس عند التصويت تتمتع بصوت واحد في اتخاذ القرارات مهما بلغ ثقلها السكاني وتمثيلها في المجلس .

الفرع الثالث: سلطة البرلمان الاتحادي

نص القانون الأساسي الألماني على سلطات خاصة تزاولها الحكومة المركزية، وما دون ذلك تترك للولايات، ولهذا فإن تشريع القوانين ينقسم إلى:

أولاً: التشريع الانفرادي

ينفرد الاتحاد بهذا النمط فيشرع القوانين في مجالات معينة، فلقد نصت المادة (٧٣) من القانون الأساسي على أن الحكومة المركزية يناط بها : الشؤون الخارجية والدفاع الوطني، ورعوية الاتحاد، وإصدار جوازات السفر وشؤون الهجرة والإبعاد من البلاد، وصك العملة، وحدة المناطق التجارية ، العلاقة القانونية للمستخدمين في الاتحاد والجمارك والتجارة الخارجية ، وسكك الحديد ورقابة الحدود والنقل الجوي والبريد والمواصلات والقطارات التابعة للاتحاد والموظفون الاتحاديون وحقوق النشر والتعاون بين الاتحاد والولايات في ميدان الشرطة الجنائي وفي المسائل الخاصة بصيانة الدستور ومنع الجريمة ومكافحتها دولياً ، الوقاية ضد المطامع داخل مناطق الاتحاد من خلال استعمال العنف ، الإحصاء لأغراض الاتحاد .

ثانياً: التشريع التنافسي وفقاً لنص المادة (٧٢) من القانون الأساسي

للولايات الحق في تشريع قوانين خاصة بها، مادام أن الاتحاد لم يلجأ إلى الصلاحية المخولة له بسن القوانين، فالاتحاد لا يمكن أن يمارس هذه الصلاحية إلا إذا كان ذلك لغرض

توافر ظروف معيشية متكافئة أو من أجل الحفاظ على وحدة القانون والاقتصاد وفي سبيل الصالح العام للدولة.

وبالرجوع إلى المادة (٧٤) من القانون الأساسي نجد بأنها نظمت مسائل مشتركة بين الحكومة المركزية وحكومة الولايات وتشمل كلا من القانون الجنائي وشؤون اللاجئين وحقوق الأجانب وتعويضات الحرب ورعوية الولايات والقوانين الخاصة بالاقتصاد والقوانين الخاصة بالعقارات وقانون العمل والموارد الطبيعية والإنتاج الزراعي وإنتاج الغابات ومكافحة الأوبئة وكذلك في ميدان النقل والمواصلات مثل قوانين الشحن البحري والساحلي ، والنقل الداخلي والأرصاد الجوية والمرور والنقل بالسيارات والسكك الاتحادية وغير الاتحادية ، الجمعيات والتجمع ، الأسلحة والمتفجرات ، الاستيطان وإقامة الأجانب . وأما ما يتعلق بالرواتب والمكافآت بالخدمة العامة فإنه يدخل ضمن نطاق التشريع التنافسي إلا أنه يحتاج إلى موافقة المجلس الاتحادي عليها (٧٤/أ/٢) من القانون الأساسي .

وعلى هذا يرى الباحث بأن الأولوية في التشريع التنافسي يكون للحكومة المركزية سلطة التشريع ولكن عندها تكون مقيدة بنص المادة (٢/٧٢) من القانون الأساسي التي تنص على أن الاتحاد لا يتمتع بهذه السلطة التشريعية إلا في حالة قيام الحاجة إلى إيجاد ظروف حياتية متكافئة أو يجعل الحفاظ على الوحدة القانونية والاقتصادية في مصلحة شمولية للدولة ، فإن تعذرت معالجة التشريع الصادر من إحدى الولايات نتيجة لإلحاق الضرر بمصالح الولايات الأخرى، أو مصالح المجتمع بوجه عام أو أن تقتضي المحافظة على وحدة ظروف المعيشة فيما هو خارج حدود الولاية فعندئذٍ تقوم السلطة المركزية بإصدار التشريع .

كما يري الباحث بأن نص المادة (١/١٠٥) من القانون الأساسي المتمثل في إدارة الشؤون المالية العامة والجمارك تكون سلطة التشريع فيه للحكومة المركزية فيما يتعلق بالعوائد

الجمركية والاحتكارات المالية ، مع إبقاء صلاحية الولايات في سن القوانين في مجال ضـرائب الاستهلاك والنفقات المحلية مثل رسم الإنتاج وضريبة الدخل وضرائب الممتلكـات والعقـارات والمهن، وضرائب الاستهلاك والنفقات المحلية .

وهنالك سلسلة من المهام غير الإقليمية ذات توجه مستقبلي تشمل المجتمع بأسره وتكون إسهام الاتحاد ضرورية لتحسين الظروف الحياتية ونص عليها القانون الأساسـي فـي المـادة (٩١/أ/ب) ويقوم الاتحاد في الوقت الحالي بالتخطيط لها وتنظيمها قانونياً بالتعاون مع الولايات، بوصفها "مهاماً مشتركة" وتتعلق ببناء الجامعات والمعاهد العليا وتحـسين البنيـة الاقتـصادية الإقليمية وتحسين البنية الزراعية وحماية السواحل.

رأي الباحث

يرى الباحث أن الاختصاصات المشتركة في العملية التشريعية في الدسـتور الألمـاني واسعة مما قد يؤدي إلى نشوء خلافات مستقبلية كثيرة بين الحكومة المركزية والولايات.

ثالثاً: التشريع الإطاري

وهو أولوية الولايات في التشريع في مجالات أخرى مثـل التعلـيم العـالي والعنايـة بالطبيعة والأراضي الزراعة والتخطيط العمراني ونظام المياه والصيد وتسجيل مكـان الإقامـة والبطاقات الشخصية وحماية الممتلكات الحضارية، الصحافة (م ٧٥) من القانون الأساسي .

إلا أنه يجوز للاتحاد إصدار قواعد محددة لذلك ، وما على الولايـات سـوى إصـدار قوانين في وقت قصير تلتزم بهذه القواعد .

سير العملية التشريعية[١]

يمكن للحكومة أن تقدم مشروع قانون إلى البرلمان الاتحادي- كما في المـــادة٧٦ مـــن القانون الأساسي – لأعضاء مجلس البرلمان حق اقتراح القوانين وفقاً لآليات خاصة. فأعـــضاء البوندستاغ حتى يتسنى لهم تقديم مشروع اقتراح قوانين يجب أن يقدم من (٢٦) عـــضواً علـــى الأقل لتشكيل كتلة برلمانية ، بينما البوندسترات لا يملك اقتراح مشروع قوانين بشكل مباشر، إلا أنه من الممكن أن يقرر بأغلبية إحالة مشروع ما إلى الحكومة التي تملك النظر فيه خلال ٦-٩ أسابيع فتحيله إلى البوندستاغ.

وتعرض مشاريع القوانين على المجلس الأعلى –البندسترات- ليأخذ الموافقة الأولى – شكلية – فيستطيع أن يعدل ما يشاء من تعديلات خلال ٦-٩ أسابيع ثم يرسلها مـــع تعـــديلاتها إلى المجلس الأدنى – البوندستاغ- وهذا ما يطلق عليه "الموافقة الثانية" ، وبعد مناقـــشتها مـــن جانب هذا المجلس تعاد إلى المجلس الأعلى للبت فيها وهذا ما يطلق عليه "الموافقـــة النهائيـــة" والقانون الأساسي منح المجلس الأعلى حق الاعتراض على مـــشروع القـــوانين التـــي يقرهـــا المجلس الأدنى وميز بين نوعين من الاعتراضات:

الأول: الاعتراض التوفيقي

يحق للمجلس الأعلى أن يعترض توفيقياً على مشاريع القوانين العادية ويستطيع المجلس الأدنى أن يلغي هذا الاعتراض في حالة اتخاذه قراراً بالنسبة نفسها التي صوت بهـــا المجلـــس الأعلى، فإذا كان القرار المعترض عليه قد صدر بالأغلبية المطلقة فيستطيع المجلس الأدنـــى أن يلغيه إذا اتخذ قراراً بالأغلبية المطلقة، وإذا كان المجلس الأعلى أصدر قرار الاعتراض بأغلبية الثلثين فيجب على المجلس الأدنى أن يصوت بأغلبية الثلثين بغية إصدار القانون أو الاعتـــراض

---

(1) www.bmj.bund.de

عليه. وسمي هذا الاعتراض توفيقياً لأن هذه القوانين تشترط لسنها موافقة المجلس فإذا رغب البوندسترات تعديل النص المقترح يمكنه طلب ذلك خلال ثلاثة أشهر من تاريخ إحالة النص إليه إلى اجتماع لجنة توفيقية مشتركة مؤلفة من ٣٢ عضواً يمثلون المجلسين مناصفة تكن مهمتهما بذل جهودٍ للتقريب بين وجهات نظر المجلسين ويحق للبندسترات أن يعترض على اقتراح اللجنة التوفيقية بأغلبية الثلثين، لكن البوندستاغ يمكن أن يتجاوز هذا الاعتراض من خلال التصويت مرة ثانية بالأغلبية نفسها الصادرة عن الأول. وغالباً ما ينتصر رأي البوندسترات في مثل هذه الحالات حسب رأي معظم المراقبين(1).

الثاني: الاعتراض المطلق

للمجلس الأعلى حق الاعتراض المطلق على بعض القوانين ؛ لأن القانون الأساسي اشترط صراحة ضرورة موافقة مجلسي البرلمان عليه ، مثل هذه المجالات تتعلق بمسألة تعديل القانون الأساسي حيث اشترطت المادة(٢/٧٩) منه على موافقة الثلثين في كلا المجلسين، والمادة (٧٧) المتعلقة بتنظيم العلاقات الإدارية والمالية بين الدولة الاتحادية والولايات.

وبناء عليه فالقوانين التي تتطلب الموافقة عليها هي التي تمس مصالح الولايات بصورة جوهرية مثل التدخل في الشؤون المالية للولاية ، وبخلاف ذلك تعد موافقة البوندسترات لازمة في حالة تعديل القانون الأساسي أو إذا تعلق الأمر بتعديل التركيب الفدرالي للدولة ، فعند إجراء هذا التعديل تلزم بجانب موافقة ثلثي أعضاء البرلمان الاتحادي – البوندستاغ – موافقة البوندسترات ، وهكذا يمكن القول بأن حق الاعتراض المطلق أعطى

---

(1) لورانس غراهام–وآخرون، مرجع سابق، ص ١٧١.

للمجلس الأعلى دوراً مؤثراً وكبيراً في العملية التشريعية إذ إن سلطاته تفـوق سـلطات المجلس الأدنى[١].

وعلى صعيد المقاطعات فهنالك دساتيرها الخاصة بها التي تتماثل إلى حـد كبيـر بمـا يختص بمبادئها الأساسية ، وجميعها تتطابق مع مبادئ الجمهورية الديمقراطيـة والاجتماعيـة الواردة في القانون الأساسي لألمانيا الاتحاديه ، وما دون ذلك يكون للمقاطعات مطلـق الحريـة في وضع دساتيرها الخاصة بها([٢]).

وتنص دساتير المقاطعات على وجود هيئة تشريعية خاصة بها تتكون من مجلس واحـد تسمي " جمعية الولاية " يتراوح عدد أعضائها من خمسين إلى مئتي عضوٍ منتخبٍ والعـضوية تمتد لمدة أربع سنوات([٣]) ، وللمقاطعات حق التشريع في كافة المجالات مـا عـدا تلـك التـي يختص بها البرلمان الفدرالي ، وعليه فالولايات لا تستطيع التشريع مثلاً في الشؤون الخارجيـة والجنسية .

---

(1) إن العملية تتم في اللجان فالأعضاء لا يلتزمون بالخطوط الحزبية وهذا ما يجعل السلطة التنفيذية غير متأكدة من إجازة كل ما تريده ويجعلها أكثر عرضة لتقديم التنازلات وعندما يعود مـشروع القـرار للجلسة يكون موافقاً عليه فالنقاش يكون شكلياً فقط، فالسلطة في ألمانيا هي لشرعنة التشريعات ، ومـا عرض القرارات على السلطة التشريعية لإقرارها إلا دليل لتمييز الدولة الديمقراطية عن الديكتاتورية.

(2) P.Lolumiere, A. Demichell, op, cit, p. 465

(3) P.lolumiere, A. Demichel: op,cit,p 462

المطلب الثالث

السلطة التنفيذية

كما هو الحال في الأنظمة البرلمانية ؛ تمارس السلطة التنفيذية من خلال مؤسستين دستوريتين – وهما رئيس الجمهورية والحكومة الاتحادية – وتمتاز العلاقة بين السلطتين– التشريعية والتنفيذية– بأن الحكومة تكون مسؤولة أمام البرلمان الذي يستطيع حجب ثقته عنها، وفي ذات الوقت تستطيع السلطة التنفيذية أن تؤثر على السلطة التشريعية من خلال استخدام حقها في حل البرلمان.

وبشيء من التفصيل سيتم تناول السلطة التنفيذية الألمانية على النحو التالى:

الفرع الأول: رئيس الجمهورية[1]

رئيس جمهورية ألمانيا الاتحادية هو الرئيس الفيدرالي، ويمكن انتخاب أي ألماني إذا كان له حق التصويت في مجلس النواب وبلغ سن الأربعين من عمره . ويتم انتخابه لمدة خمس سنوات ، ولا يسمح بإعادة انتخابه لدورة جديدة مباشرة إلا مرة واحدة ، وهذا يعني إمكانية إعادة انتخابه بعد انتهاء ولايته الثانية بشرط أن ينتخب رئيس آخر لفترة ولاية واحدة، ويتم انتخابه بوساطة مؤتمر خاص يسمى التجمع الفيدرالي –الجمعية الاتحادية – الذي يتكون من أعضاء البوندستاغ البالغ عددهم ٦٦٢ عضواً وعدد مماثل من أعضاء مجالس ممثلي الشعب في

---

(1) www.bundespreaesident.de

الولايات الاتحادية يتم اختيارهم حسب القواعد الأساسية للانتخاب النسبي مـن قبـل برلمانـات ولايتهم ، ويتم انتخابه بأغلبية أصوات الجمعية الفيدرالية[١].

ولا يوجد منصب نائب لرئيس الجمهورية ؛ فإذا خلا منصب رئيس الجمهورية – للوفاة أو الاستقالة – فإن من يتولى هذا المنصب هو رئيس البوندسترات إلى حين انتخاب رئيس جديد للدولة .

ولا يجوز لرئيس الجمهورية الانتماء إلى عضوية حكومة أو هيئـة تـشريعية علـى الصعيد الاتحادي ولا على صعيد الولايات الاتحادية ، كما لا يجوزله أن يشغل وظيفة رسـمية أخرى براتب ، وعند توليه المنصب وبصرف النظر عن انتماءاته الحزبية الـسابقة يجـب أن يؤدي دوراً محايداً ليكون رمزاً لكل الألمان، وبما أن له منصباً رمزياً فإن صلاحياته محـدودة فهو يعد في بادئ الأمر حارساً للدستور فيستطيع أن يرفض التوقيع على القوانين إذا ما تبين له بأنه مخالف للقانون الأساسي مع إبقاء رقابة المحكمة الدستورية عليه.

كما يقوم رئيس الجمهورية باستقبال السفراء وبتسلم أوراق اعتمادهم، وتعيـين القـضاة الاتحاديين والموظفين الاتحاديين والضباط، وإعفائهم من مناصبهم، كما يحق له أن يصدر العفو عن المذنبين، ولعل أهم دور يقوم به على الأقل من الناحية النظرية هو اقتراحه على البوندستاغ مرشحاً لمنصب المستشار علماً بأنه من الناحية العملية فإن الأحزاب التي تمتلك الأغلبيـة فـي المجلس هي التى تفرض مرشحها ، ولكن هذه الصلاحية للرئيس الفيدرالي تتوسـع فـي حالـة رفض البوندستاغ مرشح الرئيس لمنصب المستشارية، ولم يتمكن من انتخاب شخص آخر لهـذا المنصب – بأغلبية مطلقة – خلال الأربعة عشر يوماً التاليين للرفض.

---

(1) كان رئيس الجمهورية في دستور فايمر ينتخب من الشعب مباشرة، وما هذا التراجـع فـى طريقـة الانتخابات إلا بهدف الحد من سلطاته، ومن الصلاحيات التي فقدها رئـيس الجمهوريـة حـق إقالـة الحكومة ما دامت متمتعة بثقة البرلمان.

فعندها يحق للرئيس أن يحل البوندستاغ ويجري انتخابات أخرى أو أن يعين الشخص الذي حصل على أعلى الأصوات فيه مستشاراً ، وعندها لا يحق للبوندستاغ الرفض.

وكقاعدة عامة فإن جميع الأعمال التي يقوم بها الرئيس يجب أن تحمل توقيع المستشار أو أحد الوزراء بجانب توقيعه ، وهذا منطق دستوري باعتبار الرئيس غير مسؤول وفقاً للمادة "٥٨" من القانون الأساسي إلا أنه يوجد استثناء واحد وهو ما يتعلق بتشكيل الحكومة فيكون توقيع الرئيس وحده([1]) .

الفرع الثاني: الحكومة الاتحادية[2]

تتكون الحكومة الاتحادية من رئيس يسمى المستشار [3] Kanzler، ومن وزراء. ويمارس المستشار صلاحيات هامة تجعل منه الرجل الأول في النظام فهو يرأس اجتماعات مجلس الوزراء الذي يشرف على رسم السياسة العامة للدولة وهذا ما نصت عليه المادة (٦٥) من الدستور: "المستشار هو الذي يحدد الخطوط التوجيهية للسياسة العامة ويتحمل مسؤولياتها"

وأيضاً فللمستشار أن يختار ما يريد من الوزراء ويطرحهم على الرئيس الفيدرالي ملزماً إياه بتعيينهم أو إعفائهم من مناصبهم ، وما على هؤلاء سوى ممارسة اختصاصاتهم باستقلالية تامة وعلى مسؤوليتهم الشخصية ولكن مع هذا يخضعون للمستشار، كما في المادة (٦٥) التي نصها : "في حدود هذه الخطوط التوجيهية كل وزير فيدرالي يدير أعمال وزارته بشكل مستقل، وتحت مسؤوليته الشخصية، والمنازعات التي تنشأ بين الوزراء تفصل فيها الحكومة الفيدرالية، ويعتبر المستشار هو الشخص الوحيد المنتخب من قبل البرلمانفي الحكومة وعليه يكون هو المسؤول الأول أمامه– علماً بأن الوزراء يكونون أيضا مسؤولين أمام البرلمان

([1]) P.lalumiere, A. Demichel, op, cit,p.454
(2) www.bundesregierung.de
(3) www.bund.de

ولكن بصورة غير مباشرة – فيستطيع المستشار توجيه التعليمات للوزراء والتحكيم بينهم إذا ما نشأ نزاع مستقبلي قبل عرضه على الحكومة ، ولكن مع هذا كله فلا يستطيع أن يمارس اختصاصاتهم ولا أن يحل مكانهم ولا أن يعدل قراراتهم فللمستشار سلطة وحيدة فقط إذا ما خالفوا تعليماته وتوجيهاته ألا وهي إقالتهم من مناصبهم وهذا ما يترتب عليه حدوث أزمات حكومية.

والمستشار يصل إلى هذا المنصب بإحدى الطرائق التالية:

أولاً: اقتراح الرئيس الفيدرالي

بعد أن تفرز الانتخابات زعيم الأغلبية يقوم الرئيس بتسمية هذا الشخص لمنصب المستشار أمام البوندستاغ ؛ فإن حصل المرشح على الأغلبية المطلقة من أعضائه كان هو المستشار، وإن لم يحصل عليها يلجأ إلى الطريقة الثانية.

ثانياً: الانتخاب

إذا لم يحصل مرشح الرئيس على الأغلبية المطلقة يقوم البوندستاغ خلال أربعة عشر يوماً من الرفض –بإجراء انتخابات داخلية لاختيار شخص آخر شريطة أن ينال الأغلبية المطلقة، والفائز يصبح هو المستشار.

ثالثاً: التعيين

إذا ما فشل البوندستاغ بانتخاب شخص لتولي مهمة المستشار أجاز الدستور للرئيس الفيدرالي أن يعين أحد المرشحين الذين نالوا الأكثرية النسبية في الانتخابات التى حدثت بالبوندستاغ لتولي منصب المستشار، أو أن يحل الرئيس البوندستاغ ويقوم بإجراء انتخابات مبكرة[١].

---

(1) لم يسجل التاريخ الألماني أن قام رئيس الدولة بحل البوندستاغ.

ونتيجة للأخطاء التي وقع فيها الألمان فى دستور فايمر أدخلوا على الدستور الجديد طرقاً لاستقرار السلطة التنفيذية فلا تستطيع المعارضة إسقاط الحكومة بسهولة ، وهذه الطرق هي :

أولاً: حجب الثقة البناء

يعد المستشار الألماني محور ثقة البرلمان بموجب المادة (٦٨) من القانون الأساسي التي نصها :"للمستشار أن يتقدم للبوندستاغ بطلب الثقة، فإذا لم يمنح الثقة، فله أن يختار خليفة له ليحل مكانه، فإن لم يختر الخليفة فللمستشار أن يطلب من الرئيس الفيدرالي حل البوندستاغ ؛ فحجب الثقة لا يترتب عليه إجبار المستشار على الاستقالة فهو جوازي[١].

ثانياً: سحب الثقة البناء

نصت عليه المادة (٦٧) من القانون الأساسي كالآتي : "البرلمان الفيدرالي لا يمكنه حجب الثقة عن المستشار إلا إذا انتخب خليفة له بأغلبية أعضائه وطلب من الرئيس الفيدرالي عزل المستشار من منصبه ، الرئيس الفيدرالي يجب أن يخضع لهذا الطلب ويعيد من منصب المستشار الشخصية المنتخبة".

"لقد ابتدع هذا النظام البروفسور Hans Nauiastly الذي أراد من خلاله تجنب ما حدث في ظل دستور فايمر، من إمكانية إسقاط الحكومة من قبل أي ائتلاف متطرف قادر على التجمع ليس من أجل الوصول إلى الحكم ولكن من أجل إعاقة عمل المؤسسات وترك البلاد بدون حكومة فقط ، مما يؤدي إلى عدم الاستقرار السياسي"[٢].

---

(1) هذا ما حدث في العاشر من أكتوبر لعام ١٩٨٢ حيث تم حجب الثقة عن حكومة المستشار "هيلموت سميث" وحل مكانه المستشار "هيلموت كول" الذي توحدت ألمانيا بزمنه.

(2) د. سام سليمان دله، مبادئ القانون الدستوري والنظم السياسية، مرجع سابق، ص ٤٩١.

ثالثاً: حالة الضرورة التشريعية

نتيجة لوجود فراغ دستوري ناتج من رفض الحصول على موافقة البوندستاغ في الاعتمادات المالية الضرورية أو رفض مشاريع القوانين المقدمة منه، مع عدم استطاعة البوندستاغ إيجاد خليفة له وفقاً لنص المادة (٦٧)، -السابقة الذكر- فقد نصت المادة (٨١) من القانون الأساسي على " أنه عند طرح المستشار الثقة لحكومته أمام البوندستاغ ولم يمنحوه ذلك، وإن لم يتمكن خلال العشرين يوماً التالية من انتخاب خليفة له فللحكومة :

١- الطلب من الرئيس حل البوندستاغ.

٢- إعلان حالة الضرورة التشريعية ".

فإذا لم يحل الرئيس الاتحادي البوندستاغ وأعلن حالة الضرورة فيجب على البوندستاغ الحصول على موافقة الرئيس والبوندسترات لنشر القوانين التي رفضت من قبل البرلمان الاتحادي.

المطلب الرابع

السلطة القضائية[١]

تتجسد السلطة القضائية بالدول الفيدرالية عامة وألمانيا خاصة بالمحكمة الدستورية العليا التي تراقب دستورية القوانين[٢].

وانطلاقاً من دولة القانون أنشأ القانون الأساسي هذه المحكمة لتفادي التجارب المريرة التي وقعت بها ألمانيا أثناء دستور فايمر.

تتكون المحكمة الدستورية العليا ومقرها مدينة Karlsruhe بولاية – بادن فورتمبرغ- من دائرتين في كل دائرة ثمانية قضاة يعينون بطريق الانتخاب ، النصف ينتخب من البرلمان الاتحادي – البوندستاغ والبنودسترات- والنصف الآخر ينتخب من مجلس الولايات، وتكون ولايتهم لمدة ١٢سنة غير قابلة للتمديد.

وتختص المحكمة الدستورية العليا بموجب المادة (٩٣) من القانون الأساسي بالنظر في المسائل التالية:

- النظر في تنازع الاختصاص الناشئ بين الحكومة المركزية وحكومة الولايات كذلك تختص في النظر بالنزاع الواقع بين الولايات بعضها مع بعض.
- تختص بالرقابة اللاحقة على دستورية القوانين ومدى تطابق قوانين الاتحاد وقوانين الولايات مع الدستور. ولا تمارس اختصاصاتها إلا بناء على طلب يرفع لها من كل مواطن – بغض النظر إن كان ذا مصلحة أم لا- ومن الأولى أن يلجأ إلى المحكمة المختصة قبل أن يرفع الدعوى لها ، فإن لم تستجب لطلبه يقوم برفعها إلى المحكمة

---

(1) www.bverfg.del and Muller.V.B.D.s250

(2) يوجد هنالك رقابة الأقاليم المتمثلة بدفاع ممثلي الأقاليم – النواب – عن مصالح ولايتهم فى المجلس مما ينتج عنة شل أي قرار يمس مصالحهم.

الدستورية العليا ، كما تمارس المحكمة صلاحياتها بموجب طلب مقدم من الحكومـــة أو من ثلث أعضاء البوندستاغ أو حكومة الولاية.

- التحقيق في تقصير الرئيس الاتحادي أو إخلال القضاة بواجباتهم أو تقرير ما إذا كان أحد الأحزاب يمثل خطراً على النظام الديمقراطي الحر ، وعندئذ لها الحق أن تحلــه. علماً بأن إسناد هذه الصلاحية خطر ويشكل تهديداً للحريات العامــة والديمقراطيــة ، وإن كان الهدف من منحها هذه الصلاحية هي محاربة الأحــزاب المتطرفــة يمينيــة كانت أم يسارية تجنبا لكارثة سياسية كالتي حلت بألمانيا في العهد النازي. كمـا لــه الحق في النظر بالقضايا المتعلقة بمشاركة الجنود الألمان خارج الحدود الألمانية وإذا كان ذلك متفقاً مع أحكام الدستور أم لا. وتصل بعض القضايا للمحكمــة الدســتورية عن طريق الاستئناف[1]. وعند إصدارها لقراراتها يجب علــى الحكومــة الاتحاديــة الإذعان لهذا القرار مهما يكن الحكم.

تمتاز ألمانيا بوجود نظام متكامل للمحاكم ؛ فهنالك المستويات الدنيا من المحــاكم علــى مستوى الولايات التي تنظر في مدى مخالفة القانون الوطني أو قانون الولاية ، فعلى المــستوى الوطني تنظر المحاكم في القضايا استئنافا ، ولا ننسى المحاكم التجارية ومحاكم العمال ومحاكم الضريبة والمحاكم الإدارية.

---

(1) لورانس غراهام وآخرين، مرجع سابق، ص ١٨٠.

المبحث الثاني

الولايات المتحدة الأمريكية

تعد الولايات المتحدة الأمريكية أقدم الفدراليات الحديثة ، لأن دستورها يقوم على توزيع الاختصاصات في ممارسة السلطات بين الحكومة المركزية وحكومات الولايات المكونة للدولة الأمريكية الفدرالية . فالدستور وإن كان ينص على مبدأ الفصل بين السلطات إلا أنه قسم سلطة الحكومة الفدرالية إلى سلطات مستقلة ثلاث هي التشريعية والتنفيذية والقضائية مع إيجاد نوع من التوازن بينهما، ويمثل هذا ميزان القوى لدى كل سلطة بحيث يمكنها أن تؤثر على عمل السلطتين الأخريين(١). وللتعرف على النظام الفدرالي الأمريكي قسم هذا المبحث إلى المطالب التالية:

المطلب الأول : نشأة النظام الفدرالي الأمريكي

المطلب الثاني : السلطة التشريعية

المطلب الثالث : السلطة التنفيذية

المطلب الرابع : السلطة القضائية

---

(1) بشيء من التفصيل أنظر
Sweet & Maxwell u.s. Department of States 2005 About America
, the constitution of the United States of America with Explanatory Notes.

المطلب الأول

نشأة النظام الفدرالي الأمريكي

وفقاً لدستور ١٧ سبتمبر سنة ١٧٨٧ نشأ اتحاد الولايات المتحدة الأمريكية، وتمت صياغة الدستور من خلال عملية واعية ومقصودة ، فقد صمم بعد دراسات تاريخية ومبادئ أساسية ومن خلال تجربة الحكم الذاتي التي عاشتها الولايات إبان الاستعمار البريطاني(١).

وسوف نعرض في الفروع التالية المراحل التى سبقت وضع هذا الدستور.

الفرع الأول : حرب الاستقلال

ما قبل نشأة الولايات المتحدة الأمريكية كما نعلمها الآن ، كانت تلك الرقعة الجغرافية التي تقع بين كندا و المكسيك تتكون من ثلاث عشرة مستعمرة خاضعة في جميع شؤونها للتاج البريطاني حيث كانت تحكمها بأسلوب متسم باللين نسبياً(٢) فلقد منحت تلك المستعمرات شيئاً من الاستقلال في بعض أمورها الداخلية(٣) .

وذلك لبعد المسافة بينهم، ولعدم الاستفادة منهم من الناحية المالية وأخيراً أسلوب بريطانيا الاستعماري الذي يقوم على سياسة "فرق تسد" فلقد كانت تعامل كل ولاية بطريقة مغايرة للولايات الأخرى، فلهذا كله لن يكون هنالك وحدة بينهم مما يؤدي إلى الخضوع للتاج.

---

(1) لورانس غراهام وآخرين، مرجع سابق، ص٣.

(2) ديووين لوكارد، ترجمة لجنة من الأساتذة الجامعيين- الفدرالية الأمريكية- دار الآفاق الجديدة- بيروت- ١٩٦٩، ص ١٧.

(3) F.A, ogg and p.oroy:Introduction to American Government, othed , new york, 1959,p.15

إلا أن بريطانيا في تلك الحقبة كانت تعصف بها الصراعات سواء على الصعيد الداخلي أم الخارجي فأنهكتها الحروب واستنزفت مواردها، مما حتم البحث عن موارد ماليـــة، فوجهــت نظرها صوب تلك المستعمرات فما كان منها إلا أن قامت بفرض الضرائب والرسوم عليهم.

رفض الأمريكيون تلك الضرائب وتمردوا على الحكومة المركزية بلندن، فبــدأ التــوتر على أشده عام ١٧٦٤. علماً بأن سكان المستعمرات لم يقوموا بمحاولة انفصال عن الوطن الأم لأنهم كانوا يعتبرون أنفسهم رعايا بريطانيين.

وفي منتصف عام ١٧٦٥ قامت الحكومة البريطانية بفــرض ضــرائب علــى الــسكر والدمغة مما أثار حفيظة المواطنين وقاطعوا البضائع فتكدست لديهم وخسر التجار الكثيــر مــن الأموال، فقرر الملك جورج الثالث إنزال العقاب بهم وأصدر خمسة قوانين(١)، عام ١٧٧٤ فأثار الغضب والاستياء لديهم وبدأت تتشكل لجان من جانب الولايات تطالب بالاستقلال والانفــصال عن الوطن الأم.

فأرسل الملك الجيش للقضاء على هذا التمرد ، إلا أن المليــشيات قاومــت باستبــسال وألحقت بالجيش البريطاني خسارة فادحة سنة ١٧٧٥ في معركة لكسنتون.

وبدأت حرب التحرير واستمرت ست سنوات، ساعد المستعمرات خلالهــا الفرنــسيون وأمدوهم بالعتاد والعدة، وانتهت عام ١٧٨١ بالانتصار التام(٢).

---

(1) القانون الأول : تعدل وثيقة إنشاء ولاية ماساشوستس.
القانون الثاني: تعيين قائد حربي بريطاني حاكماً لولاية ماساشوستس .
القانون الثالث: محاكمة الضباط المتهمين بجرائم الخيانة العظمى في بريطانيا.
القانون الرابع: إغلاق ميناء بوسطن ودفع الأهالي التعويض المالي لإتلافهم الــشاي لــشركة الهنــد الشرقية.
القانون الخامس: قانون كويبك وتم بموجبه توسيع حدود كندا ووصولها لأمريكا.

(2) أندريه هوريو– ترجمة علي مقلد وآخرين –القانون الدستوري والمؤسسات الــسياسية– الجــزء الأول مرجع سابق– بيروت، ص٣٧٩.

الفرع الثاني : الكونفدرالية

شعرت المستعمرات الأمريكية التي انتصرت في حرب الاستقلال -٤ تموز ١٧٧٦- بضرورة تقوية الروابط بينها لمواصلة الحرب ضد بريطانياً.

ونتيجة للاختلاف بينهم – من حيث جغرافيتها، مصالحها الاقتصادية، سكانها، مناخها- كان أقصى ما يمكن الحصول عليه هو اتحاد تعاهدي "كونفدرالي" بينهم، وتم اقتراحه في ١٤ تشرين ثاني عام ١٧٧٧([1])، وأنشئ هذا النظام عام ١٧٨١ بعد انضمام الولاية الثالثة عشرة "ماريلاند" وهي أخرهن([2]) .

وأنشأت هذه المعاهدة هيئة مشتركة وهي "الكونغرس" لتنظيم المصالح المشتركة والمتمثلة بالشؤون الخارجية والدفاع المشترك والشؤون المالية وتوحيدها .

وتميزت هذه المرحلة بالآتي:

أولاً : ضعف السلطة التشريعية

لم يكن له للسلطة التشريعية وحدها سلطة تنفيذ القرارات على شعوب الولايات، بل لابد من موافقة حكومة كل ولاية على القرارات والقوانين قبل تنفيذها. فهذه القرارات لها طابع التوصية أكثر من قوة القانون لأن الولاية هي صاحبة الكلمة النهائية في التنفيذ من عدمه، ولا يوجد جزاء على رفض تنفيذه([3])

كما يظهر ضعف مركزية القرار من خلال تصويت النواب على هذه القرارات، فالنائب لا يتمتع بالاستقلال فهو رهين ولايته بما تمليه عليه من تعليمات وأوامر لا يستطيع مخالفتها.

---

(1) آندرية هوريو- ترجمة علي مقلد واخرين –القانون الدستوري والمؤسسات السياسية، الجزء الأول، مرجع سابق، ص٣٨٢.

(2) ديووين لوكارد،ترجمة لجنة من الأساتذة الجامعيين ، الفدرالية الأمريكية، مرجع سابق، ص٢٠.

(3) د. أدمون رباط، الوسيط في القانون الدستوري العام، الجزء الأول ، الدول وأنظمتها ، مرجع سابق ، ص ٢٧٧–ص٢٩٢.

ثانياً : عرقلة سير النظام

كانت الولايات الثلاث عشرة تتمتع بالمساواة المطلقة في التصويت بصرف النظر عن مساحتها أو تعداد سكانها أو مقدار مساهمتها المالية فكان لكل ولاية صوت واحد مما انعكس على اتخاذ القرار حيث كان يشترط لتنفيذه أن يحظى بموافقة تسعة أعضاء من ممثلي الولايات الثلاث عشرة ، أما إذا تعلق الأمر بتعديل نصوص المعاهدة فكان لابد من موافقة جماعية ، مما يترتب عليه أن الأقلية كانت تسيطر على الأكثرية.

ثالثاً : عدم وجود سلطة تشريعية وتنفيذية وقضائية لها سلطات محددة

بالإضافة إلى الافتقار للموارد المالية لكون المجلس التشريعي لم تكن له صلاحية لفرض الضرائب وتنظيم التجارة الداخلية والخارجية(١)، مما جعل الهيئة المركزية في مركز أضعف أمام مواجهة الولايات مما دفع الأولى أن تقتات على إسهامات الثانية، لأن كل ما تستطيع فعله هو مطالبة الولايات بدفع الضرائب.

بالإضافة للتمثيل الدبلوماسي الذي كان يخضع لكل ولاية، والافتقار لوجود جيش وطني يدافع عن هذا النظام زاد شعور الولايات نحو الحاجة الماسة لوجود نظام جديد يلافى أوجه النقص الموجودة، ففي أقل من ست سنوات بدا ضعف النظام جليا كما قال جورج واشنطن عنه : " كان يربط الولايات الـ ١٣ حبل من رمال فقط"(٢).

وبناءً على اقتراح جورج واشنطن عقد ممثلو الولايات الثلاث عشرة في الرابع عشر من أيار لسنة ١٧٨٧ مؤتمراً في فيلادلفيا ووقعوا مشروع الدستور الأمريكي الحالي في أيلول

---

(1) لورانس غراهام وآخرين، مرجع سابق، ص٦.

(2) ريتشارد شرودر، موجز نظام الحكم الأميركي، بلا دار نشر، بلا سنة طبع، ص٦.

من السنة نفسها وصدق عليه ووضع موضع التنفيذ عام ١٧٨٩[١]، ويعتبر بحق أقــدم دســتور فيدرالي مكتوب وما زال قائماً حتى الآن بالرغم مما أدخل عليه من تعديلات وصلت حتى اليوم إلى أربعة وعشرين تعديلاً ([٢]).

وأما ما يتعلق بموضوع الأطروحة فسيتم البحث فيها في سلطات الدولة من خلال مــا تضمنه الدستور الأمريكي من توزيع الصلاحيات وممارسة السلطة بــين الحكومــة المركزيــة والولايات الأعضاء خاصة بعد انضمام العديد من الولايات وأصبحت اليوم تعــرف بالولايــات المتحدة الأمريكية وتضم ٥٠ ولاية.

المطلب الثاني

السلطة التشريعية

تفرض طبيعة الدولة الفدرالية أن تتألف السلطة التشريعية من برلمان فدرالي تناط بــه مهمة سن القوانين للدولة. وفي الولايات المتحدة الأمريكية فإن هذه المهمة تنــاط بــالكونغرس الذي يتألف من مجلسين هما: مجلس الشيوخ ومجلس النواب أو الممثلين، ومقره في الكــابيتول capitol في العاصمة واشنطن دي سي[٣] .

وفي الفروع التالية سيتم دراسة تكوين الكونغرس واختصاصاته.

الفرع الأول: تكوين الكونغرس

---

(1) د. سام سليمان دله، مرجع سابق، ص ٤١١.

(2) Radee and others: Introduction to political science, megr Hill, New york, 1967,p,p,161-162.

(3) د. سام سليمان دله، مرجع سابق، ص ٤٢٠.

يتكون الكونغرس من مجلسين :مجلس الشيوخ الذي يتألف من عضوين عن كل ولايـــة. ومن مجلس النواب الذي يتألف من عدد غير محدد ، يرتكز على عدد السكان، ففي الأول ينص الدستور على عددهم وفي الثاني لم يحدد عددهم وسيتم بحث كلاً منهما على النحو التالي:

أولاً : مجلس الشيوخ

يتكون المجلس من مائة مقعد موزعة بالتساوي على الخمسين ولاية المكونة للولايـــات المتحدة الأمريكية.

حيث يتألف المجلس من شيخين عن كل ولاية، يتم انتخابهم من جانب الشعب مباشـــرة لمدة ست سنوات[١]، ويكون لكل شيخ صوت واحد.

ويجدد ثلث أعضائه كل سنتين – يتم انتخاب كل ثلث مع انتخابـــات مجلـــس النـــواب– حيث يتم تقسيم الشيوخ إلى ثلاث فئات متساوية قدر المستطاع، وتشغر مقاعد الفئة الأولى عنـــد انتهاء السنة الثانية ومقاعد الفئة الثانية عند انتهاء السنة الرابعة ومقاعد الفئة الثالثة عند انتهـــاء السنة السادسة.

وعند حدوث شاغر في تمثيل أي ولاية – بسبب وفاة أو استقالة– تعلن السلطة التنفيذية في تلك الولاية عن انتخابات لملء الشاغر، مع إمكانية قيام المجلس التشريعي للولاية عند حالة الاستعجال بتفويض السلطة التنفيذية لإجراء تعيين مؤقت لملء الشاغر ريثما يـــتم الانتخـــاب. وعلى هذا فحاكم الولاية هو الذي يعين من يشغل المقعد الشاغر إلى حين إجراء الانتخابات.

---

(1) تم تعديل هذه الفقرة عام ١٩١٣ بموجب التعديل السابع عشر، بعد أن كان اختيارهم يتم مـــن جانـــب الهيئة التشريعية في كل ولاية.

ولعضوية مجلس الشيوخ يشترط الدستور أن يبلغ المرشح الثلاثين مـــن العمـــر ، وأن يكون قد مضي على تجنسه بالجنسية الأمريكية ما لا يقل عن تسع سنوات ، وأن يكـــون مقيمـــاً في الولاية التى تنتخبه.

ويكون نائب رئيس الولاية المتحدة الأمريكية رئيساً لمجلس الشيوخ، ولا يدلي بـــصوته ما لم تتعادل الأصوات ، وفي حالة خلو المنصب لأي سبب فإن مجلس الشيوخ يختار رئيسه.

ثانياً : مجلس النواب

يتألف مجلس النواب من عدد غير محدد يقرره الكونغرس، حيث يحدد الأخير هذا العدد لمختلف الولايات بالاستناد إلى نسبة عدد سكان كل منها ، ووفقاً لنص الدستور بغـــض النظـــر عن عدد السكان يجب أن يكون لكل ولاية نائب واحد على الأقل[١]. كما ينص الدستور علـــى وجوب إجراء إحصاء عام كل عشر سنوات وإعادة توزيع مقاعد مجلس النواب وفقاً لاخـــتلاف الكثافة السكانية.

وأياً ما كان الأمر فإن مجلس النواب يتألف من أعضاء يختارون كل سنتين مـــن قبـــل الشعب في مختلف الولايات، بطريقة الانتخاب الفردي بالأغلبية البسيطة على دورة واحدة ، إلا أن هنالك مرحلة سابقة وهي مرحلة اختيار المرشح من جانب الحزب[٢].

ويشترط الدستور لعضوية مجلس النواب أن يبلغ عمر المرشح خمسة وعشرين عامـــاً ، وأن يكون قد اكتسب الجنسية منذ سبع سنوات، وأن يكون من سكان الولاية التي تنتخبه.

---

(1) ريتشارد شرودر، موجز نظام الحكم الامريكى ، مرجع سابق، ص ٤٩.

(2) عبده عويدات، النظم الدستورية، الطبعة الأولى، منشورات عويدات، لبنان، ١٩٦١، ص ٢٠٩.

وعند شغر أي مقعد من مقاعد النواب فإن السلطة التنفيذية في ولايته تدعو إلى إجــراء انتخابات لملء الشاغر، ويتم اختيار رئيس المجلس من جانب النواب أنفسهم.

وينص الدستور على قيد هام في من يشغل مقاعد الكونغرس – مجلس الشيوخ ومجلس النواب– وهو "لا يجوز لأي شيخ أو نائب أن يعين، خلال الفترة التــي انتخــب لهــا، فــي أي منصب مدني خاضع لسلطة الولايات المتحدة، يكون قد أنشئ أو تكون تعويــضاته قــد زيــدت خلال تلك الفترة كما لا يجوز لأي شخص يشغل أي منصب خاضع لسلطان الولايات المتحــدة، أن يكون عضواً في أي من المجلسين أثناء استمراره في منصبه".

ولا يمكن القول بأن الانتخابات التي تجرى قائمة على أساس الاقتراع العام، وذلــك لأن بعض الولايات تضع قيوداً على الناخبين مثل معرفة القــراءة ، التمتــع بــإيراد مــالي كــافٍ للعيش[١].

تنتهي مدة ولاية الشيوخ والنواب ظهر اليوم الثالث من يناير كل سنتين، وتبــدأ عندئــذ مدد ولاية خلفائهم. ويجتمع الكونغرس مرة على الأقل كل سنة تبدأ من ظهر اليوم الثالــث مــن يناير ما لم يحدد الكونغرس بقانون موعداً آخر ، ولا يجوز لعضو مجلس الشيوخ أو النواب أن يرشح نفسه لمنصب رئاسة الجمهورية إلا بعد أن يتنازل مسبقاً عن عضويته بالمجلس.

ولكل ولاية من الولايات المتحدة الأمريكية البالغ عددها خمسين ولاية سلطة تــشريعية خاصة بها أو "جمعية عامة"[٢].

---

(1) د. علي يوسف الشكري، الأنظمة السياسية المقارنة – الطبعة الأولى– إيزاك للنشر والتوزيع– مــصر الجديدة– ٢٠٠٣– ص ١٩٦.

(2) د. سام سليمان دله، مرجع سابق، ص٤٢١.

وتتألف في جميع الولايات من مجلسين باستثناء ولاية "نبراسكا" التي لها مجلس واحد فقط[1]، والمجلسان هما: مجلس الشيوخ ومجلس النواب.

وعدد أعضاء المجلسين مختلف باختلاف قوانين كل ولاية ؛ فالأول يراوح عدد أعضائه بين ٢٠و٦٧ عضواً ، ويلاحظ أن بعض الولايات ذات الكثافة السكانية العالية تجعل عدد أعضاء هيئاتها التشريعية أقل من الولايات ذات الكثافة السكانية الأقل، فعلى سبيل المثال، تعد ولاية نيفادا أكبر مساحة من ولاية مينسوتا إلا أن عدد أعضاء مجلس الشيوخ في الأولى –١٧ عضواً– بينما الثاني –٦٧ عضواً–[2]، في حين يراوح عدد أعضاء المجلس الثاني بين ٤٠و٤٠٠ عضوٍ .

وعادة ما تلجأ الولايات إلى جعل مدة عضوية أعضاء مجلس النواب سنتين بينما تمتد عضوية مجلس الشيوخ إلى أربع سنوات في ثلثي الولايات وإلى سنتين في بقيتها[3].

وذلك بحسب قانون كل ولاية ، ويجب على عضو الهيئة التشريعية أن يكون من المقيمين لمدة سنة على الأقل قبل الانتخابات في الدائرة التي تنتخبه. وتتكون الولايات من عدد من المقاطعات التي يختلف عددها من ولاية لأخرى. وتنشأ كقاعدة عامة بمقتضى قانون خاص صادر عن السلطة التشريعية للولاية، ما لم يكن نص دستور الولاية على ذلك ، والسلطة التشريعية للمقاطعة تتكون من مجلس منتخب وبجانبه هيئات أخرى مستقلة عنه ، وهذا المجلس تختلف تسميته باختلاف الولايات ، ولكن هذه التسمية لا تخرج عن تسمية "مجلس المفوضين" أو "مجلس المراقبين" .

---

(1) Allan Fransworth , An Introduction to the Legal System of the United States, Oceana Publications, 1988 ترجمة رائد السمرة

(2) هارولد زينك وآخرين ترجمة محمد صبحي – نظام الحكم والسياسة في الولايات المتحدة – مطبعة المعرفة –القاهرة– بلا سنة نشر، ص ٥٤٧.

(3) هارولد زينك وآخرين –ترجمة محمد صبحي، مرجع سابق، ص ٥٤٩.

أما مجلس المفوضين فتتبعه ثلثا عدد المقاطعات في الولايات المتحدة[1] ، ويتكون هـذا المجلس من ٣-٥ أعضاء يتم انتخابهم من جانب سكان المقاطعة إما على درجة واحدة أو علـى درجتين، وذلك بحسب قانون كل مقاطعة.

وأما مجلس المراقبين فيسود العمل به حوالي ثلث الولايات المتحدة[2]، ويتم تحديد حجم أعضاء السلطة الحاكمة بحسب عدد المدن في المقاطعة نفسها ويراعى في الهيئـة الحاكمـة أن يتناسب عددها مع السكان.

إن المقاطعة تتألف من مدن عديدة – بلديات– تقوم بعقد مؤتمر سـنوياً يـضم جميـع الأشخاص الذين يتمتعون بحق التصويت وينتخبون أعضاء مجلس الاختيار الذي يتولى الـسلطة التشريعية في المدينة ويضم ما بين ٣-٩ أعضاء.

الفرع الثاني: اختصاصات الكونغرس

يتمتع مجلسا – الكونغرس– بقدر كبير من المساواة في مجال العمل التشريعي، وذلـك لأن القانون الفيدرالي لا يصدر إلا إذا حصل على موافقة كل من المجلسين معاً ، أي أن عـدم موافقة أحد المجلسين يترتب عليه عدم نفاذ هذا القانون.

ولا يسلخ منه صفة المساواة أن اقتراح مشاريع القوانين المالية ينفرد بها مجلس النواب فقط دون مجلس الشيوخ، لأن العبرة بموافقة كل مجلس على مشروع القانون ولـيس بـاقتراح مشروع القانون.

وقد حددت اختصاصات الكونغرس المادة الأولى من الدستور بنص صريح، وضـمني من خلال السوابق القضائية وهو ما يعرف بنظرية الاختصاصات الضمنية .

---

(1) د. منذر الشاوي، مرجع سابق، ص ٢٦٤.

(2) د. عادل عبد الرحمن خليل–الحكم المحلي في الولايات المتحدة الأمريكية –دار النهـضة العربيـة – القاهرة – بلا سنه نشر– ص ٦٨.

أولاً: الاختصاص الحصري بنص الدستور

يمارس الكونغرس اختصاصاته وفقاً لنصوص الدستور وهي متعددة ومتنوعة، إلا أن هنالك اختصاصات خاصة يمارسها مجلس الشيوخ وحده منحه إياها الدستور الفيدرالي، وهي على النحو التالي:

أ. اختصاصات الكونغرس المشتركة

- الاختصاص التشريعي:

بالرغم من عدم وجود نص صريح في الدستور ينظم مرحلة اقتراح القوانين[1] إلا أنه بموجب أحكام الدستور يحق لأعضاء المجلسين اقتراح مشاريع القوانين، والتصويت عليها، وذلك لأن القوانين لا تصدر إلا بموافقة كلا المجلسين – الشيوخ والنواب- مع استثناء اقتراح مشاريع قوانين الضرائب التي تكون من حق مجلس النواب وحده[2].

ويلاحظ بأن النظام الدستوري الأمريكي لا يبيح للكونغرس أن يفوض إلى السلطة التنفيذية العمل التشريعي[3].

وآلية التشريع تتم من خلال اللجان حيث اكتسبت الأهمية التي تتمتع بها اليوم عن طريق الممارسة والتطور، وليس عن طريق الدستور، فهو لم ينص على إنشائها [4]، مثلما فعل الدستور الألماني (في المواد ٤٣،٤٤,٥٣/أ) والسويسري (المادة ١٥٣ من الدستور) .

فهنالك أكثر من ١٨ لجنة دائمة في مجلس الشيوخ و ٢٣ لجنة في مجلس النواب وكل واحدة منها مختصة في حقل تشريعي معين كالدفاع والشؤون الخارجية والمالية والتجارية.

(1) د. إبراهيم حمدان عنزاوي، رئيس الدولة في النظام الديمقراطي- بلا دار نشر، بلا سنة طبع، ص ١٥٢.

(2) الفقرة السابعة من المادة الأولى للدستور الأمريكي.

(3) د. إبراهيم عبد العزيز شيحا، ود. محمد رفعت عبد الوهاب، مرجع سابق، ص ٣٦١.

(4) ريتشارد شرودر، مرجع سابق، ص ٥٨.

وعند اقتراح أي مشروع يحال إلى اللجنة المتخصصة لدراسته، فتقدم توصياتها بشأنه، ومن الناحية العملية لا يقدم أي مشروع قانون لإجراء التصويت عليه ما لم يكن قد حصل على موافقة اللجنة ، ويرى الباحث بأن للجان دوراً محموداً حيث تضم لفيفاً من الخبرات في شتى المجالات مما ينعكس على الشعب بالفائدة والتى تنعكس لفائدة الشعب كما يمكن أعضاء المجالس من اكتساب الخبرة في مختلف الحقول التشريعية، شريطة أن لا يستأثر حزب معين في السلطة وذلك لأن هذه الأكثرية سوف تعكس أهواء وتطلعات الحزب مما يتماشى مع أهدافهم التي قد تتعارض مع الأقلية.

فالنظام الأمريكي يختلف عن النظام السويسري الذي يجيز لأكثر من خمسين ألف مواطن طلب استفتاء يلغي القانون ، ففي الأخير يكون للشعب دور مهم حيث يجب على النائب أن يضع مصلحة المواطن نصب عينيه بينما الأول يضع مصلحة الحزب في المقام الأول وهذا لا يعني أن تتوافق مع مصلحة الشعب الذي قد ينخدع بالحملة الانتخابية الواهمة.

ويشترط الدستور موافقة كلا المجلسين على مشروع القانون لنفاذه ، ويحال لرئيس الدولة للتصديق عليه أو رفضه[١].

- الاختصاص القضائي:

يمارس الكونغرس الاختصاص القضائي عن طريق الـ "Impeachment" "الإمبيشمنت" وهذا الاختصاص خاص بالمسؤولين الفيدراليين، فالكونغرس يحرك المسؤولية الجنائية ضد رئيس الدولة[٢] أو أي مسؤول حكومي في حالة الاتهام بالخيانة العظمى وخرق

---

(1) يحال دور رئيس الدولة بالموافقة أو الرفض على مشاريع القوانين إلى اختصاص رئيس الدولة.

(2) تم تحريك المسؤولية الجنائية مرة واحدة في عام ١٨٦٨، ولكنها انتهت بتبرئة رئيس الدولة بفارق صوت واحد . واستعملت إلى الأن إحدى عشرة مرة، ضد شيخ، ومرة ضد وزير الحربية وتسع مرات ضد قضاة، وكادت تستعمل في سنة ١٩٧٤، ضد الرئيس نيكسون على أثر فضيحة =

الدستور أو الرشوة أو جرائم أو جنح ضد الدولة ، ولكن خلع رئيس الجمهورية في هذه الحالة لا يتم إلا بعد محاكمته من مجلس الشيوخ وصدور قرار إدانة بحقه من هذا المجلس بأغلبية الثلثين ، وإذا لم يتحقق هذا النصاب فإنه يستمر في بمنصبه حتى نهاية مدته في الحكم بالرغم من قرار مجلس النواب الخاص بتنحيته من منصبه([1]) .

- الاختصاص الإداري:

خلافاً لمبدأ الفصل بين السلطات يحق للكونغرس أن يقوم بإجراء التفتيش في مسائل تتعلق بالدولة، وله أن يستجوب من يشاء من الأشخاص – موظفين أو مدنيين- وذلك من خلال إصدار مذكرة إحضار لاستجوابه وإذا رفض الحضور، يصدر بحقه عقوبات تتفق مع موضوع التحقيق[٢].

ويقع الاختصاص الأصيل في تحريك الدعوى على مجلس النواب، فله وحده الحق بتوجيه الاتهام البرلماني الذي إذا ما ثبت يؤدي للمحاكمة البرلمانية ، التي يختص مجلس الشيوخ بإجرائها وتقرير كونه ما مذنباً أم غير مذنب ، وتتم المحاكمة في جلسة سرية، ويجب أن تصدر العقوبة بغالبية الثلثين[٣]، حيث يتم عزل المسؤول إذا ثبت ارتكابه للجريمة ، وإذا ما ثبت ارتكاب جريمة الخيانة العظمى فللكونغرس سلطة تحديد العقوبة.

= "ووترغيت" ولكن الرئيس سارع إلى تقديم استقالته، وحدث الأمر في عام ١٩٩٩ مع الرئيس بيل كلينتون على أثر قضية "مونيكا لوينسكي" د. محمد المجذوب- القانون الدستوري والنظام السياسي – الطبعة الرابعة- منشورات الحلبي- بيروت- ٢٠٠٢- ص ٢٠١.

[1] Kennth prewitt and sidney verba: An Introduction to American Government, 1977, p. 491

(2) د. محمد المجذوب- مرجع سابق- ص ٢٠٢.

(3) موريس دوفرجيه، ترجمة د. جورج سعد، المؤسسات السياسية، والقانون الدستوري للأنظمة السياسية الكبرى، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، ط أولى، ١٩٩٢، ص ٢٩٩.

- الاختصاص بتعديل الدستور:

يملك الكونغرس السلطة التأسيسية فالدستور الفيدرالي – لأي دولة فيدرالية– يتصف بالجمود فلا يجوز تعديله إلا بإجراءات أقسى وأشد، ولهذا وضع الدستور الأمريكي ضمانة له وهي أن تمر عملية التعديل بمرحلتين:

المرحلة الأولى: مرحلة الاقتراح

يحق للكونغرس أن يقترح إجراء أي تعديل للدستور، وتشترط المادة الخامسة من الدستور في أن الاقتراح يجب أن يصدر عن الكونغرس بأغلبية ثلثي أعضاء كل من المجلسين.

أو يتم تقديم الاقتراح للتعديل من جانب المجالس التشريعية للولايات شريطة أن يقدم الاقتراح من جانب ثلثي هذه الهيئات لمختلف الولايات، وفي هذه الحالة يتم عقد مؤتمر لاقتراح التعديل بناء على طلب يقدمه الكونغرس للولايات لتحديد التعديل المطلوب.

المرحلة الثانية: مرحلة التصديق

وعند التصديق على الاقتراح لإقراره يجب أن تصادق عليه ثلاثة أرباع المجالس التشريعية بالولايات إذا كان الطلب مقدماً من جانب الولايات.

أو من خلال عقد مؤتمر يعقد في ثلاث أرباع الولايات على الأقل للمصادقة.

مع الأخذ بعين الاعتبار بأن الكونغرس هو الذي يملك سلطة تقديرية في اختيار أي من طريقتي التصديق السابقتين.

- الاختصاص المالي:

يشرف الكونغرس على الإنفاق المالي للدولة بالرغم من أن السلطة التنفيذية هي التي تقوم بإعداد الميزانية الفيدرالية ، ويجب موافقة الكونغرس على الاعتمادات المالية التي تتطلبها

الحكومة مما يلزم السلطة التنفيذية بأن تخضع للسياسة المالية التي يتطلبها الكونغرس، فهو يملك سلطة الرقابة والإشراف على المصالح العامة.

وتتمثل سلطة الكونغرس على الصعيد المالي في:

فرض الضرائب والرسوم والعوائد وجبايتها، استدانة الأموال لصالح الخزينة العامة، تنظيم التجارة ووضع القواعد والأنظمة مع الدول الأجنبية وبين مختلف الولايات، صك العملة وطبعها وتنظيم قيمتها وقيمة العملات الأجنبية، وضع القوانين الخاصة بالإفلاس تشمل جميع البلاد.

- الاختصاص الانتخابي الاحتياطي(١):

يقصد بالانتخاب هنا هو انتخاب رئيس الدولة، ويتم انتخاب رئيس الدولة في النظام الأمريكي بوساطة الاقتراع الشعبي ، وفي حالة تعذر حصول المرشحين لمنصب الرئاسة على الأغلبية المطلقة للأصوات، يقوم مجلس النواب بانتخاب الرئيس، ويقوم مجلس الشيوخ بانتخاب نائبه مع العلم بأن هذه الصلاحية لم تستخدم حتى الآن وذلك لاتباع النظام مبدأ الثنائية الحزبية ، كما تتمثل الاختصاصات المشتركة للكونغرس في إقامة جهاز المحاكم الفيدرالية، إعلان حالة الحرب، إنشاء الجيوش وتجهيزها وإنشاء القوة البحرية وقمع الاضطرابات وصد الغزوات التي تقوم بها دولة أجنبية ووضع القوانين اللازمة لتطبيق أحكام الدستور.

ب: اختصاصات مجلس الشيوخ

ولما كان مجلس الشيوخ هو الذي يمثل الولايات فلهذا يناط به بعض الوظائف فهو الوحيد الذي يملك صلاحيات تثبيت التعيين لكبار موظفي الحكومة الفيدرالية التي يتم تشكيلها

---

(1) اندريه هوريو-ترجمة علي مقلد وأخريين - القانون الدستوري،والمؤسسات السياسية- الجزء الأول- مرجع سابق -ص ٤٠٩.

بناء على اقتراح رئيس الجمهورية فتشترط موافقته على تعيين الـوزراء والـسفراء وأعـضاء المحكمة العليا ، كما يملك اختصاصات في مجال السياسة الخارجية للدولة، فيجـب مـصادقته على جميع المعاهدات التي يتم إبرامها بين الحكومة المركزية والدول الأجنبيـة بأغلبيـة ثلثـي أصوات المجلس، إلا أن السلطة التنفيذية كثيراً ما تلجأ إلى إبرام الاتفاقيات البسيطة[١] مع الدول الأجنبية للحد من تدخل مجلس الشيوخ.

كما يملك الحق برفض أي مشروع قانون سبق أن حظي بموافقة مجلس النواب ، ويحق له أن يضيف إلى مشاريع القوانين تعديلات تجتثه من جذوره ، كما ينعقد مجلس الشيوخ بصفتة مجلساً عالياً للنظر في الملاحقات التي تجري بناء على اتهام مجلس النواب.

ثانياً : الاختصاصات الضمنية

حدد دستور سنة ١٧٨٧ اختصاصات الحكومة المركزية تحديداً حـصرياً، وتـرك مـا دونها لحكومة الولايات لمزاولتها، ولكن نتيجة للتطور الصناعي والاقتصادي ووسـائل النقـل الذي طرأ في القرنين التاسع عشر والعشرين، ولضعف الولايات في بمواكبة هذا التطور نتيجـة لضعف مواردها المالية ، فقد بدأت المحكمة العليا في البحـث عـن تفـسير واسـع وقـانوني لنصوص الدستور الأمريكي يسمح بموجبه للكونغرس بممارسة اختصاصات غير محـددة لـه، واستندت المحكمة في تبرير توسيع الاختصاصات إلى البند الثامن عشر من الفقرة الثامنة مـن المادة الأولى للدستور التي تنص على "أن السلطات الممنوحة للكونغرس سن جميـع القـوانين

---

(1) تعرف "الاتفاقيات البسيطة" وفقاً للاصطلاح الأمريكي (Agreements)، بأنها اتفاقيات تعقـد عـادة دون تدخل من جانب رئيس الدولة أي بواسطة وزراء الخارجية الممثلين الـسياسيين وتمتـاز هـذه الاتفاقيات عن المعاهدات بسرعة عقدها إذ تصبح نافذة بمجرد التوقيع عليها، ولعل السبب في ازديادها بالولايات المتحدة الأمريكية هو الابتعاد عن الإجراءات البرلمانية المطولة سعياً لإعطاء الإجـراءات مزيداً من المرونة .

التي تكون ضرورية ومناسبة لتنفيذ سائر الاختصاصات المذكورة آنفاً وجميع السلطات الأخرى التي منحها الدستور للحكومة المركزية أو لأي إدارة أو موظف تابع لها[١].

وعلى هذا الأساس بدأت الحكومة المركزية تتخذ الإجراءات التي تراها مناسبة بالاستناد إلى هذا التفسير وهو ما عرف بمبدأ الاختصاصات الضمنية.

تقوم هذه النظرية على فكرة قانونية مضمونها "أن الدستور والقوانين الفيدرالية تعتبر هي الأعلى في البلاد وعند مزاولة الحكومة المركزية لسلطاتها المحددة لها بالدستور على نحو يحتمل تفسير هذه السلطات فلا يجوز للولايات أن تعترض على هذا العمل بحجة أنها هي المختصة بمزاولته وحدها، وأن الحكومة قامت بالاعتداء على اختصاصاتها" [٢].

ويعود الفضل في إرساء دعائم هذا المبدأ إلى رئيس المحكمة العليا القاضي "جون مارشال" الذي تسلم رئاستها بين عامي ١٨٠١ – ١٨٣٥، حيث كان أول رئيس محكمة يفسر الدستور بفهم بارع فلقد كشفت أفكاره حينذاك عن المضامين السياسية للقاعدة الأمريكية للقانون، والفلسفة السياسية في صلب التشريعات القانونية[٣]، ولقد صاغ مبدأ الاختصاصات الضمنية على أثر قضية "Maccollochc. Maryland" ١٨١٩، فلقد ظهر نزاع على مدى دستورية إنشاء مصرف وطني، حيث اقترح هاملتون إنشاء المصرف إلا أن هذا الاقتراح لقي معارضة من جفرسون وأتباعه ، بحجة أن الولايات المتحدة لا تتمتع بسلطة إنشاء مصرف، ذلك لأنه لا يوجد ضمن سلطات الكونغرس ما يمنحه إنشاء المصرف، وعند عرض مشروع إنشاء المصرف على الكونغرس وافق على إنشائه، غير أن هذه الموافقة قوبلت باستياء عنيف

---

(1) د. محمد بكر حسين – مرجع سابق– ص ٧٢.

(2) د. أحمد كامل أبو المجد–الرقابة على دستورية القوانين في الولايات المتحدة الأمريكية والإقليم المصري – بلا دار النشر – سنة ١٩٦٠ – ص٨٤.

(3) نورتون فريش وريتشارد ستيفنز – ترجمة هشام عبد الله – الفكر السياسي الأمريكي– المؤسسة العربية للدراسات والنشر– الطبعة الأولى– ١٩٩١– ص ٨١ وما بعدها.

وتذمرت الولايات منه وحاولت ثماني ولايات الحد من عمليات فروع المصرف فيها لأنه تدخل في سياسة العملة السهلة التي تميل الولايات إلى اعتمادها ، إضافة إلى كونه احتكاراً للحكومة المركزية.

وحاولت ماريلاند أن تعرقل سير العمل لهذا المصرف من خلال منعها أي مصرف غير مرخص له عندها من إصدار أوراقٍ نقدية إلا إذا أصدر هذا النقد على أوراق مختومة يمكن الحصول عليها من الولاية ودفع ضريبة عنها ، إلا أن أمين صندوق المصرف السيد مالكوك رفض دفع الضريبة ؛ فما كان من ماريلاند إلا أن لجأت إلى المحكمة لاستيفاء المال الذي ادعت أن المصرف يدين به للولاية ، وكما كان متوقعاً خسر مالكوك القضية، إلا أنه تم استئنافها لدى المحكمة العليا وكانت برئاسة مارشال وانتهى إلى أن التفسير الحقيقي والصريح للنص الدستوري يجب أن يعطي الحكومة المركزية جميع السلطات الضرورية ليمكنها من مزاولة مهنتها ما دام أن الغاية من ورائها تخرج عن نطاق الدستور فهي مشروعة لأنها تتفق وروح الدستور، ولما كان الدستور لم يحدد من اختصاصات الكونغرس إنشاء المصرف المركزي إلا أنه يملك اختصاصاً أصيلاً في سن التشريعات المتعلقة بالضرائب وصك العملة والاقتراض، كما يملك إصدار القوانين التي تمكنه من محاربة اختصاصاته المشار إليها ووضعها موضع التنفيذ وهي مكملة لوظيفة الكونغرس ولم ينص الدستور على منعها[١].

كما يمكن للكونغرس أن يوسع من صلاحياته من خلال مبدأ السلطات المستخلصة أو المتولدة resultant powers ، والمعايير المميزة لهذا المبدأ عن السلطات الضمنية هو أن السلطات الأخيرة يمكن استخلاصها ضمناً من النصوص الدستورية منفردة، بينما السلطات

(1) د. محمد بكر حسين، مرجع سابق، ص ٧٢ وما بعدها، د. عادل الطبطبائي، مرجع سابق، ص ١٨٢-١٨٤ ديووين لوكارد، مرجع سابق، ص ٣٤-٣٨.

الأولى يمكن استخلاصها من نصوص الدستور مجتمعة، ويمكن ضرب مثال لها أن سلطة الكونغرس في إصدار أوراق النقد يمكن أن تعتبر مستخلصة أو متولدة من سلطته الصريحة في الاقتراض وصك العملة(١).

رأي الباحث

يمكن للحكومة المركزية أن تلجأ إلى توسيع اختصاصاتها بالاستناد إلى هذا المبدأ دون أن تعدل الدستور، وإذا ما رفعت دعوى للمحكمة العليا للمطالبة ببطلان هذا العمل فما على الحكومة إلا أن تجد عبارة تستند إليها لمزاولة هذا التوسع ، كما يمكن لها أن تستند إلى السوابق القضائية – وهي كثيرة– لرفض وقف تنفيذ هذا العمل، فعن طريق التفسير المرن والواسع تمكنت الحكومة المركزية من ولوج مجالات ما كان لها أن تلج فيها لو طبق التفسير الحرفي لنص الدستور ، فعلى سبيل المثال استعمل الكونغرس هذا التفسير فسن قانوناً لتنظيم التجارة بين الولايات ، كما سن القوانين لمعاقبة تجار الرقيق الأبيض والخاطفين وسارقي السيارات الذين يتعدون بها حدود الولايات ، كما فسرت هذه السلطة السماح للحكومة المركزية بتنظيم السكك الحديدية والخطوط الجوية وشركات سيارات النقل وتبادل السلع الغذائية وذلك كله لوجود عنصر النقل .

إذا كان هذا هو الاختصاص الممنوح للكونغرس، فإن الولايات والمقاطعات لها أيضا اختصاصات تمارسها.

فعلى صعيد الولايات فإن العملية التشريعية فيها شبيهة بالعملية التشريعية في الكونغرس الفيدرالي، فأي مشروع قانون يمكن أن يقدمه إلى أحد المجلسين أي عضو من أعضائه، ثم يحال إلى اللجان المختصة لدراسته لتقديم توصياتها ، فإن وافقت عليه اللجان يحال المجلس

---

(1) د. عادل عبد الرحمن خليل– مرجع سابق – ص ١٣–١٤.

لمناقشته وإجراء التصويت عليه، فإن حصل على الموافقة يحال المجلس الآخر للموافقـــة عليـــه لأن الموافقة على أي مشروع يجب أن تصدر من كلا المجلسين وبعد الموافقة عليه من المجلس الآخر يحال للحاكم للتوقيع عليه.

وبالإضافة إلى الوظيفة التقليدية المتمثلة بسن القوانين فللمجلس التشريعي سلطة وضـــع السياسة العامة للمصالح والهيئات الحكومية والإدارية للولاية، ويتدخل في جميع أعمال الهيئـــات الحكومية والإدارية وذلك بهدف التأكد من القيام بها على أفضل وجه.

وأما ما يتعلق بممارسة الاختصاصات فإن الدستور الأمريكي بموجب التعديل العاشر قد نص صراحة على أن السلطات التي لا يوليها الدستور للولايات المتحدة ككل ولا يحجبها عـــن الولايات تحفظ لكل من هذه الولايات أو الشعب، وعليه فالدستور حصر اختـــصاص الحكومـــة المركزية وترك ما دونها للولايات ولكن بشكل عام فإن التشريعات التي تصدرها الولاية تتعلـــق بداخل حدودها سواء تعلق الأمر بتشريعات بالمواصلات أم الممتلكات، الـــصناعة، الـــشركات، القانون الجنائي الخاص بالولاية ، بشرط أن لا تسن أي ولاية قوانين تخالف الدستور الفيـــدرالي أو القوانين الفيدرالية أو المعاهدات التى تكون الولايات المتحدة طرفاً فيها. كما تقوم حكومـــات الولايات بمجموعة من النشاطات لخير مواطنيها، وللقيام بهذه النشاطات تقوم بفرض الـــضرائب والرسوم لجمع الأموال اللازمة ، ولكن وفقا للفقرة العاشرة من المادة الأولى فإن الدستور حظر بعض السلطات عن الولايات فلا يجوز لأي ولاية أن تعقد أي معاهـــدة، أو أن تـــدخل فـــي أي حلف أو أن تفوض برد الاعتداء أو تصك العملة أو أن تصدر السندات الحكومية، أو تعتمد بأي وسيلة للوفاء بديونها خلافاً للعملة الذهبية أو الفضية أو أن تصدر أي قانون يقضي بالعقوبـــة أو بالإدانة بدون محاكمة أو قانون رجعي أو منح أي لقب من ألقـــاب الـــشرف، كمـــا لا يجـــوز للولايات أن تفرض أي رسوم أو عوائد على الواردات أو الصادرات إلا ما كان منها ضـــرورياً

ضرورة قصوى لقيامها بتنفيذ قوانينها الخاصة بالتفتيش ، وهذه الرسوم والعوائد يكون صافي إيراداتها لمنفعة خزانة الولايات المتحدة مع إبقاء رقابة الكونغرس وإشرافه على هذه القوانين.

كما لا يجوز لأي ولاية أن تفرض رسوماً على حمولة السفن أو الاحتفاظ بقوات عسكرية أو سفن في وقت السلم أو تشتبك في حرب إلا إذا غزيت فعلاً دون موافقة الكونغرس.

وبموجب القانون المنشئ للمقاطعة فإنها تزاول أنواعاً محددة من الاختصاصات ، ولكن بدأ التغيير يظهر، حيث أتاحت قوانين المقاطعات اختيار أنواع النشاطات التي تريد مزاولتها لتحقيق مصلحة السكان المحليين ، فيملك مجلس المقاطعة فرض الضرائب في الحدود التي تسمح بها قوانين الولاية وإصدار اللوائح لتنظيم التجارة والأعمال داخل النطاق الجغرافي للمقاطعة.

وعلى صعيد المدينة – البلدية– فإنها تتمتع بالسلطة التشريعية في الشؤون المحلية فهي تدير شؤون الحكم المحلي داخل حدودها، كما تعتبر أداة الولاية في مباشرة وظيفتها داخل حدود الولاية[١].

المطلب الثالث

السلطة التنفيذية

---

(1) د. عادل عبد الرحمن خليل، مرجع سابق، ص ٨٣.

يقوم النظام الرئاسي الذي يتبناه الدستور الأمريكي علـــى أســـاس الفــصل التـــام بـــين السلطات التنفيذية والتشريعية والقضائية، هذا النظام ترتكز فيه السلطة التنفيذية بيد رئيس الدولة وحده ؛ فلا توجد حكومة تمارس صلاحياتها[١]، لأن الرئيس يجمع في يـــده رئاســـة الحكومـــة والدولة فهو المالك الوحيد في تسيير شؤون الحكم.

ولفهم أعم وأشمل تم تناول هذا الموضوع بالفروع التالية:

الفرع الأول: رئيس السلطة التنفيذية

رئيس هذه السلطة هو في الوقت نفسه رئيس الدولة، ويشترط في المرشح لهذا المنصب أن يكون مواطناً أمريكياً بالولادة، وليس بالتجنس ، وأن يبلغ ســـن الخامـــسة والثلاثـــين علـــى الأقل ، وأن يكون قد أقام بالولايات المتحدة الأمريكية لمدة أربعة عشر عاماً على الأقل.

ويشغل رئيس الجمهورية منصبه لمدة أربعة أعوام قابلة للتجديد مـــرة واحـــدة فقـــط – بموجب التعديل الثاني والعشرين عام ١٩٥١–[٢] ويتم انتخابه مع نائب الرئيس للمدة نفسها مـــن جانب الشعب فيقوم الأخير باختياره من بين المرشحين للمنصب– وإن كان هنالـــك أكثـــر مـــن مرشح يتنافسون على هذا المنصب إلا أن المنافسة تكون دائماً بين الحزب الجمهوري والحـــزب الديمقراطي– ولكن الاختيار لا يتم من جانب الشعب بل من جانب ممثلين عنهم فالشعب يختـــار هيئة تتألف في كل ولاية من ناخبين يساوي عددهم عدد أعضاء الكونغرس – الشيوخ والنواب– وفقاً لعدد تمثيل كل ولاية بالكونغرس، ويجب أن لا يكون من بين أعضاء هذه الهيئـــة أعـــضاء

---

(1) د. زهير شكر، مرجع سابق، ص ٢٠٨.

(2) ما قبل هذا التعديل لم يقيد الدستور مدة الولاية ففي عام ١٩٤٠ خرج الرئيس "فرانكلين روزفلت" على الدستور حيث رشح نفسه لولاية ثالثة، وتم انتخابه للمرة الثالثة، بل رشح نفسه لولاية رابعة وفاز بها، وبقي رئيساً للدولة حتى سنة ١٩٤٩.
وحرم الدستور الأمريكي تولى منصب الرئاسة أكثر من مرتين سواء كان انتخابـــه للولايـــة الثانيـــة بصورة مباشرة أو غير مباشرة.

البرلمان، والمرشح الذي يحصد أكبر عدد من الأصوات في أي ولاية يفوز بأصوات جميع الناخبين الرئاسيين في تلك الولاية[1].

وتدل القراءات على أنه منذ وقت بعيد لم يتمكن أي من المرشحين المستقلين بالفوز بمقعد واحد في الكونغرس أو الرئاسة[2] .

وتسمى هذه الهيئة التى تنتخب الرئيس "بالهيئة الانتخابية" وينتهي دورها بالاختيار، مثلها مثل الجمعية الاتحادية التي تختار رئيس الجمهورية في ألمانيا ، ووفقاً للدستور يجب أن يحصل الرئيس على أصوات الغالبية للناخبين، أي أكثر من النصف، ويثار هنا تساؤل : ما الأثر المترتب على عدم حصول أحد المرشحين على العدد المطلوب للأصوات؟

يتم الإجابة عن هذا السؤال بالقول: إن الدستور الفيدرالي أعطى الكونغرس صلاحية اختيار رئيس الدولة عند تعذر حصول أحد المرشحين على الأغلبية المطلقة، ويقع على عاتق مجلس النواب انتخاب الرئيس ويقوم مجلس الشيوخ بانتخاب نائب الرئيس، فالاختيار يتم من بين أعلى ثلاثة مرشحين حصلوا على أصوات الناخبين.

وتنتهي ولاية رئيس الجمهورية إما بالوفاة[3] أو الاستقالة[4] أو العزل إذا ما اتهم بجريمة الخيانة العظمى أو خرق الدستور.

وقد نص التعديل الخامس والعشرون على أن نائب الرئيس يخلف الرئيس في منصب الرئاسة ؛ إذا أصبح الرئيس عاجزاً عن تولي مهام منصبه ، ويحدد الدستور الشروط الواجب توافرها للخلافة.

---

(1) اندريه هوريو– ترجمة علي مقلد وآخرين – القانون الدستوري والمؤسسات السياسية – الجزء الأول– مرجع سابق، ص ٤١٤.

2 K. Prewitt and , Verba: op, cit, p.566

(3) انتهت ولاية سبعة رؤساء بالوفاة أو القتل كما حصل مع الرئيس جون كينيدي، سنة ١٩٦٣.

(4) كما حصل مع الرئيس ريتشارد نيكسون عام ١٩٧٤، حيث خلفه نائبه جيرالد فورد.

وعلى صعيد الولاية فإن رئيس السلطة التنفيذية فيها هو الحاكم، وتختلف مدة توليه لمنصبه باختلاف قوانين كل ولاية، ولكن بشكل عام فهي تراوح بين ٢و٤ سنوات[1]. وينظم قانون الانتخاب طريقة الانتخاب التي يتم بها.

أما المقاطعة فيتولى السلطة التنفيذية فيها –العمدة– وهو الحاكم لها. وتختلف مدة انتخابه والطريقة التي تتم بها باختلاف كل مقاطعة.

بينما تتمثل السلطة التنفيذية في المدينة –البلدية– في مجلس الاختيار أو رئاسة البلدية، ويتم اختيار رئيس مجلس المدينة من جانب مجلس الاختيار[2].

الفرع الثاني: اختصاصات رئيس السلطة التنفيذية في الولايات المتحدة الأمريكية

يعد رئيس السلطة التنفيذية في سويسرا هو رئيس الدولة في الوقت نفسه إلا أنه لا يملك الصلاحيات التي يملكها رئيس الجمهورية في الولايات المتحدة الأمريكية حيث تنوط المادة الثانية من الدستور الفيدرالي السلطة التنفيذية برئيس الدولة، كما يحدد الدستور بعض صلاحيات الرئيس، إلا أن هنالك مهاماً يزاولها الرئيس نتيجة للأزمات الدولية[3] ولم ينظمها الدستور.

وتتمثل اختصاصات الرئيس في:

- الاختصاص التشريعي:

ينص الدستور على أن الكونغرس تناط به "جميع السلطات التشريعية" ولكن باعتباره هرم السياسة العامة في الدولة، فبإمكانه أن يرد أي مشروع قانون وافق عليه الكونغرس – باستخدام الفيتو– فالدستور ينص على وجوب اقتران مشروع القانون بموافقة الرئيس، وهذه

---

(1) ريتشارد شرودور، مرجع سابق، ص ٧٨.

(2) د. عادل عبد الرحمن خليل، مرجع سابق، ص ٨٠.

(3) د. إبراهيم عبد العزيز شيحا، محمد رفعت عبد الوهاب، مرجع سابق، ص ٣٦٨.

الموافقة تتم من خلال توقيعه على مشروع القانون ليصبح قانوناً، فإن رفض التوقيع عليه فيرده للكونغرس مع تبيان أسباب الاعتراض. ولكن يحق لهذا الأخير أن يوافق بأكثرية ثلثي أعضاء كل واحد منهما، كما يمكن أن يصبح مشروع القانون قانوناً عندما يرفض رئيس الجمهورية التوقيع أو يرده إذا ما مرت عليه عشرة أيام من إبلاغه إياه ، ولا يحسب يوم الأحد من هذه المدة – وتستثنى من هذا عملية النقض الضمني وهي أن يحال مشروع القانون للرئيس للتصويت عليه، من جانب الكونغرس ، ولكن يرفع جلساته بعد الإحالة وقبل انتهاء مدة العشرة أيام ، فإذا رفض الرئيس التوقيع أو رده فلا يؤثر على مشروع القانون لأنه يعتبر غير موجود أساساً .

وعندما يقدم الرئيس خطابه عن حالة الاتحاد([1]) أو في رسالته السنوية للكونغرس فله أن يقترح أي مشروع قانون يراه مناسبا، وإذا لم يدرس الكونغرس مقترحات الرئيس، فله أن يدعو إلى عقد دورة استثنائية .

ويرى الباحث أن حق النقض –الفيتو– هو غير موجود ضمن المادة الثانية من الدستور التي تتعلق بالفرع التنفيذي، حيث ورد في الفقرة السابعة من المادة الأولى، لهذا تعتبر صلاحية تشريعية وليست تنفيذية، حيث تعتبر وسيلة دفاعية، منحها الدستور لرئيس الجمهورية لدرء خطر اعتداء السلطة التشريعية على اختصاصاته، كما إنها تعتبر صمام أمان لتلافي تجاوز السلطة التشريعية اختصاصاتها.ولكن يتجلى خطر هذه المادة بحق في اعتداء السلطة التنفيذية على السلطة التشريعية، وذلك لأن رئيس الجمهورية بموجب الفقرة الثالثة من المادة الثانية يقدم الدراسات والاقتراحات حول حالة الاتحاد، مما يترتب عليه أن يقوم الكونغرس بالعمل وفقاً

([1]) يوجه الرئيس ثلاث رسائل إلزامية : رسالة الاتحاد ، رسالة الميزانية بموجب قانون الميزانية لسنة ١٩٢١ ، رسالة التقدير الاقتصادي بموجب قانون العمل الصادر سنة ١٩٤٦ وهذه الرسائل إلزامية - Louis Fisher. President and congress, power - and policy new york, 1973 , p.p.229-3001

لجدول الرئيس وأولوياته، فمن الممكن أخذ اقتراحات الرئيس المتعلقة بالتشريع على محمل الجد وتجاهل أولويات المواطنين، وخاصة إن كانت الأغلبية لحزب الرئيس.

كما يختص رئيس الدولة بإصدار المراسيم التنظيمية والقرارات الخاصة لتنفيذ القوانين[١] مع الأخذ بعين الاعتبار عدم استطاعته إصدار المراسيم الاشتراعية، لأن المحكمة العليا قد رفضت التفويض التشريعي.

- القائد الأعلى للجيش :

يتولى الرئيس الأمريكي باعتباره القائد الأعلى للجيش توجيه العمليات الحربية ،- فهو من أرسل الجيوش لكوريا وفيتنام والعراق- فهو أعلن حالات الحرب أكثر من مرة- العراق أخيرا- علما بأن الكونغرس هو المختص بموجب الدستور بهذا الإعلان فهو من يحشد الجيش والأسطول ويمدهم بالعتاد والعدة ، ويضع قواعد سير عمل القوات المسلحة، وكيفية إدارتها. ولا يجوز للرئيس ِأن يتهرب من متطلبات التمويل إذا ما كان الكونغرس يسعى لتنفيذ سياسة عسكرية متوسطة الأمد أو طويلة [٢]. فسلطات الرئيس في زمن الحرب تصبح شبه ديكتاتورية، إذ إنه يستطيع من أجل الدفاع الوطني مصادرة الأموال وتوقيف أي شخص[٣]، فهو يملك سلطات استثنائية عند حدوث الأزمات بهدف الحفاظ على أمن الولايات المتحدة.

ويرى الباحث أن هذه السلطات يجب أن تحد وذلك من خلال رقابة المحكمة العليا على هذه القوانين والأفعال التي يقوم بها، لأنها وإن كانت تهدف إلى حماية الدولة إلا أنها تهدر

---

(1) اندريه هوريو- ترجمة علي مقلد وآخرين - القانون الدستوري والمؤسسات السياسية-الجزء الأول- مرجع سابق- ص ٤١٨.

(2) ديفيد كيه نيكولز، ترجمة صادق عودة، أسطورة الرئاسة الأمريكية الحديثة، الدار الأهلية للنشر والتوزيع، ١٩٩٧، ص ٧٧.

(3) اندرية هوريو، ترجمة علي وآخرين، القانون الدستوري والمؤسسات السياسية-الجزء الأول، مرجع سابق ، ص ٤١٩.

حقوق الإنسان ، فلا بد من أن تتدخل جهة ما لوقف شطط الرئيس، وإن كانت الذريعة هي المصلحة الوطنية.

- تنظيم الإدارة العامة :

يعد الرئيس الأمريكي على هرم الإدارة الفيدرالية، فهو الذي يسير المرافق العامة، ويشرف على عملها فهو يملك حق تعيين الموظفين، علما بأن موافقة مجلس الشيوخ يجب أن تقترن ببعض التعيينات، فإذا رفض مجلس الشيوخ الموافقة على تعيين أحد الأشخاص الذين رشحهم الرئيس ، فإن الأخير يستطيع أن يتجاوز هذا الرفض ويعيد تعيينهم في فترة عدم انعقاد الكونغرس ، وموافقة مجلس الشيوخ يجب أن تصدر عن ما يزيد على نصف عدد الشيوخ الحاضرين.

هذه الصلاحية التي يملكها الرئيس ينتج عنها تسييس الإدارات لأن الرئيس المنتخب يبدأ بمكافأة مواليه المقربين من خلال توزيع الوظائف عليهم[١].

- السياسة الخارجية :

وفقاً للدستور الأمريكي فإن الرئيس هو الشخص المسؤول أساساً عن تنظيم علاقة الولايات المتحدة بالدول الأجنبية ، فهو الذي يعين السفراء أو القناصل، مع إبقاء مصادقة مجلس الشيوخ كما يستقبل السفراء الأجانب ومسؤولي الحكومات الأجنبية ، كما يشترك في المؤتمرات الخارجية.

---

(1) يسمى هذا النظام نظام الأسلاب أو الغنائم وابتدعه الرئيس جاكسون في مطلع القرن التاسع عشر، إلا أنه بدأ يخف نسبيا وذلك لاتباع الولايات المتحدة الأمريكية نظام "الكفاءة" وهو الرجل المناسب في المكان المناسب.

لقد أراد واضعو الدستور الأمريكي أن يكون مجلس الشيوخ هو الهيئة الوحيدة الاستشارية للرئيس، أسوة بمجلس اللوردات البريطاني حيث يجب على الملك في بريطانيا العظمى أخذ رأيه وإجراء المشاورات معه قبل توقيع المعاهدات.

وبالرغم من أن عقد المعاهدات قد أنيط بالسلطة التشريعية أصلاً ، إلا أن الرئيس قد منح صلاحية إبرام المعاهدات، بموافقة ثلثي أعضاء مجلس الشيوخ الحاضرين، ولعل السبب في منح الرئيس هذه السلطة هو أن الرئيس شخص واحد وليس لجنة مشتركة متكونة من عدة أشخاص ، فمن اليسير أن يتفهم الموضوع قبل إبرامه دون أن يكون هنالك ضغوط عليه ، وضمان السرية التي ستحيط بالموضوع، والسرعة في اتخاذ القرار، فهو يمثل الأمة بأسرها عند قيامه بالتفاوض والتوقيع عليها[١].

وبالمقابل يحق للكونغرس أن يسقط أي معاهدة وذلك بعدم إصداره التشريع لتنفيذها، فيجب على أي رئيس أن لا يتعنت ويهمل رغبة الهيئة التشريعية مع عدم إنكار الأهمية الكبرى لدوره في عملية صنع المعاهدات، خاصة أن المادة الثانية من الدستور تجعل من الرئيس نظرياً وعملياً قطب الرحى في صنع المعاهدات[٢].

وفي مجال الشؤون الخارجية يساعد الرئيس أمين السر أو سكرتير الدولة – وزير الخارجية– الذي يعينه بعد موافقة مجلس الشيوخ ، ويحق عزله بأي وقت وهذا لا يملك سياسة خاصة به، بل هو منفذ للسياسة التي يرسمها له الرئيس.

–حق العفو :

(1) الكسندر هاملتون، أوراق فيدرالية، ورقة ٧٥، مرجع سابق، ص ٥٣٥.

(2) ديفيد كية نيكولز – مرجع سابق – ص٨٥

بموجب الدستور يملك الرئيس حق العفو للمحكوم عليهم، مع الأخذ بعين الاعتبار بأنه لا يملك هذه الصلاحية عند الاتهام النيابي، أي في دعوى المسؤولية الجنائية Impecachment وتعد هذه الصلاحية تكميلاً له باعتباره القائد الأعلى، ولعل السبب في منح هذه السلطة لشخص الرئيس هو أن الرئيس شخص واحد يتسنى له دراسة الحالة التي يريد أن يصدر بحقها العفو وتمحيصها ومن السهولة إصداره، وهذا على عكس الحال لو تم منح هذه السلطة للكونغرس ، فالكثرة العددية لأعضائه، لن تسمح بممارسة هذه السلطة لأنه يتطلب الأمر موافقة أغلبية ثلثي الأعضاء.

ولما كانت الولايات المتحدة الأمريكية تعتمد النظام الرئاسي للحكم القائم على مبدأ الفصل الجامد بين السلطات، فلا يستطيع الكونغرس على سبيل المثال أن يراقب عمل رئيس الدولة والوزراء كما لا يستطيع إجبارهم على الاستقالة، وعلى صعيد آخر لا يستطيع الرئيس حل الكونغرس، ولكن يلاحظ بأن هنالك وسائل تأثير تستخدمها كل سلطة للضغط على السلطة الأخرى.

فالرئيس يؤثر على السلطة التشريعية من خلال اقتراح مشاريع القوانين، استخدام الفيتو، الضغط على أعضاء حزبه من خلال تعيين أقربائهم بالوظائف العليا، من خلال الرأي العام فيستطيع أن يوجه خطابه للشعب فإن أثر فيهم زاد تأييدهم مما يدفعهم إلى أن يضغطوا على أعضاء الكونغرس للتوافق معه ، كما أن اللوبي(١)- جماعة الضغط- تؤثر في أعضاء الكونغرس والإدارة على حد سواء ، في إعداد الموازنة(٢).

---

(1) د. نعمان الخطيب، الأحزاب السياسية ودورها في أنظمة الحكم المعاصرة، رسالة دكتوراه، مقدمة لجامعة عين شمس، بلا سنة ص ١٥٠.

(2) أندريه هوريو – ترجمة علي مقلد وأخريين –القانون الدستوري والمؤسسات السياسية- الجزء الأول- مرجع سابق- ص ٤٢.

أما تأثير السلطة التشريعية على الرئيس فتتمثل في الملاحقة القضائية من خلال المسؤولية الجنائية impecachement ، كما يوجد السلطات المالية التى يملكها الكونغرس وذلك لأن إعداد الموازنة وإن كانت تتم من جانب الرئيس إلا أن الموافقة يجب أن توشح من جانب الكونغرس على الإنفاق فهو من يملك سلطة الموافقة أو الرفض بالنسبة إلى الاعتمادات المالية التي تسعى الحكومة لنيلها.

علماً بأنه عند التصويت على اتخاذ أي قرار فإن تصويت أعضاء الحزب الواحد داخل الكونغرس تنقسم بين مؤيد ومعارض بل إنه في أغلب الحالات يصعب إيجاد موقف موحد للحزب الواحد – الجمهوري أو الديمقراطي – إزاء القضايا المعروضة ، فعند التصويت على مشروع القرار يؤيده جمهوريون وديمقراطيون ويعارضه جمهوريون وديمقراطيون آخرون(١)

وفي النهاية تتوقف العلاقة بين السلطتين على شخصية الرئيس ومدى قدرته على اكتساب نيل ثقة الشعب وإقناع الرأي العام به وتأثيره على الكونغرس والعكس صحيح. وتتشابه اختصاصات رئيس الدولة في أمريكا إلى حد قريب مع اختصاصات الملك في بلجيكا فتنص المادة (٣٧) من الدستور البلجيكي على أن السلطة التنفيذية تعود إلى الملك كما ينظمها الدستور ويختص الملك بتعيين موظفي الإدارة العامة والعلاقات الخارجية ويتخذ الصيغ والإجراءات الضرورية من أجل تنفيذ القوانين ويصادق على القوانين ويخفض من العقوبة وصك العملة ومنح ألقاب النبالة وإصدار الأوامر العسكرية.

---

(1) K. Prewitt and S, verba,op,cit,p,258

أما السلطات التي يمارسها الحاكم في الولاية فهي دستورية وقانونية يختلف مداها من ولاية لأخرى، فمنهم من يملك السلطة التقديرية للقيام ببعض الأعمال التنفيذية ويتمتعون في الوقت نفسه بسلطة رئاسية على بعض العاملين في السلطة التنفيذية بالولاية[١].

وهنالك الذين يشتركون في ممارستهم لسلطتهم الرسمية والرئاسية مع أجهزة تنفيذية ولجان مستقلة.

وتتمثل سلطات الحاكم الدستورية والقانونية في تعيين أعضاء حكومته وإقالتهم مع أخذ موافقة مجلس الشيوخ للولاية، تقديم مشاريع القوانين، حق الاعتراض على مشاريع القوانين التي تسنها السلطة التشريعية[٢]. كما يعد الحاكم هو القائد الأعلى لوحدات الحرس الوطني ، ويتمتع بسلطة العفو عن المجرمين المحكوم عليهم أو تخفيف العقوبة عنهم بشرط أن تكون الجرائم المرتكبة تخص الولاية، كما يوجد نائب الحاكم الذي يخلفه في المنصب عند الوفاة أو الاستقالة ، وهنالك المسؤولون التنفيذيون الذين يساعدون الحاكم في مهامه ، وفي بعض الولايات يتم تعيين بعضهم من جانب الحاكم والبعض الآخر يقوم بانتخابهم الشعب – كالمدعي العام والمراقب المالي– وإذا تم تعيينهم من جانب الحاكم فإنهم يخضعون له ، فيراقب أعمالهم ويوجههم، أما إذا تم انتخابهم فلا يتدخل الحاكم بهم[٣].

وأما ما يتعلق بممارسة السلطة التنفيذية في المقاطعات والمدن البلدية فإنه يستحيل تقديم صورة واضحة عن آلية ممارسة الرئيس التنفيذي لاختصاصاته هنالك ، لكون هذه المقاطعات والمدن تعد بالآلاف ولا توجد دراسات كافية حول تفاصيل الحكم بها[٤].

---

(1) د. عادل عبد الرحمن خليل– مرجع سابق– ص ٢٢٩.
(2) د. منذر الشاوي– مرجع سابق– ص ٣٦٥.
(3) ريتشارد شرودر، مرجع سابق، ص ٧٨.
(4) د. عادل عبد الرحمن خليل، مرجع سابق، ص ٢٥١.

مما يستلزم الابتعاد عن التعميم في هذا الصدد، لأنه سينتج منه تصور تام ولكن بالنسبة للمقاطعات فإن المجلس الحاكم يملك اختصاصات تشريعية وتنفيذية وإدارية[1]، وأما مـــا يتعلـــق بالسمة الأساسية لموظفي حكومة المقاطعة وهي الحاكمة. أن هذه الأعمال التى يمارسونها فـــي مجلس المقاطعة – مجلس المراقبين أو المفوضية– تتحدد وفقاً لقانون كل ولاية وبصورة عامـــة يزاول الأعمال التالية:

تنظيم الطرق التي تربط بين الولايـــات ، إدارة المستـــشفيات والمنتزهـــات وتنظيمهـــا ومراقبة بيع العقارات البلدية وشرائها وصيانتها.

أما رئيس البلدية فهو يأتي على رأس السلطة التنفيذية، فهو يملك تعيين سائر المسؤولين في البلدية، وفي بعض البلديات يتطلب الأمر موافقة المجلس البلدي ، ومن صلاحيات الـــرئيس إعداد الميزانية، ويحق له رد قرارات المجلس البلدي، كما يحدد معدل الضريبة على الأمـــلاك ويخصص الاعتمادات المالية ، فالملاحظ أن المجلس البلدي يجمع السلطة التشريعية والتنفيذيـــة في أيدي واحدة من المسؤولين

المطلب الرابع

السلطة القضائية

---

(1) د. عادل عبد الرحمن خليلِ– مرجع سابق– ص ٦٥.

إن للولايات المتحدة الأمريكية باعتبارها دولة فيدرالية نظاماً قضائياً مزدوجاً قائماً على وجود محاكم خاصة بكل ولاية ذات ترتيب هرمي ، تأتي على رأسه محكمة عادة ما تسمى بالمحكمة العليا، تختص بتفسير كل ما يتعلق بقوانين ولايتها.

وإذا تعلق الأمر بشأن فيدرالي – دستوري أو تشريعي– فإن المحكمة الفيدرالية المتواجدة في هذه الولاية تمتلك صلاحية تقرير ما إذا كان قانون الولاية انتهك القانون الفيدرالي وتصدر حكمها ، ويحق للولاية أو أي شخص تضرر من جراء هذا التطبيق إحالة الدعوى للمحكمة العليا للولايات المتحدة الأمريكية ، التي تعتبر الفيصل في حل النزاع. وسيتم التطرق لهذه المحكمة بالفروع التالية:

الفرع الأول: تشكيل المحكمة العليا*

نصت المادة الثالثة من الدستور على : "تناط السلطة القضائية في الولايات المتحدة الأمريكية بمحكمة عليا واحدة، وبمحاكم أدنى درجة كما يرتئي الكونغرس وينشئها من حين لآخر ؛ فبالاستناد إلى نص المادة تعتبر المحكمة العليا، هي أعلى درجة في محاكم الولايات المتحدة الأمريكية، حيث لا يمكن استئناف قراراتها لدى أي محكمة.

ويتمتع الكونغرس بسلطة تحديد عدد قضاة المحكمة، إلا أنه منذ عام ١٨٦٩ حتى يومنا هذا درج العرف على تكوينها من رئيس وثمانية قضاة مشاركين([1]) يشغلون

* يتولى رئاسة المحكمة الآن القاضي جون روبرت ويبلغ من العمر ٥٠ عاما، وتبدأ المحكمة فصلها التشريعي في أول يوم اثنين من شهر أكتوبر ويجتمع أيام الاثنين والثلاثاء والأربعاء في أول أسبوعين من كل شهر ويستمر هذا الوضع حتى شهر أبريل ، ثم تقدم أو تعلن أحكامها الرئيسية في شهر مايو ويونيو من كل عام.

(1) ألن فرانسورث، مرجع سابق، ص ٧٢.

مناصبهم لمدى الحياة "ما داموا ذوي سلوك حسن" فالدستور لم يحدد لهم مدة معينة لانتهاء علاقتهم بالوظيفة ، لأنه يحمي استقلالية القضاء ضد أي مؤثرات ، لذلك لا يمكن عزلهم أو نقلهم إلا بناء على طلبهم ، ومن الدول التى تعين القضاة لمدى الحياة أيضا بلجيكا(م/١٥٢) من الدستور البلجيكي. وينص الدستور على ضرورة توافر مستوى معيشة كافياً للقاضي(١).

ولم يتطلب الدستور توافر شروط معينة فيهم حتى يتولوا هذا المنصب، بل يتم تعيينهم من جانب رئيس الدولة حيث يرشح القضاة ويقدم هذا الترشيح لمجلس الشيوخ للتصويت عليه من أجل الحصول على الموافقة لشغل المنصب وإن لم يحصل على الموافقة يقوم رئيس الدولة بتزكية أحد الأشخاص مرة أخرى.

إن رئيس المحكمة العليا هو ثاني شخصية هامة في الدولة، حيث يأتي بعد رئيس الدولة، وقبل نائب الرئيس ورئيس مجلس النواب والوزراء[٢].

ويعد رئيس المحكمة هو المسؤول التنفيذي الأول بها، ولكن عند إجراء التصويت على القضايا المعروضة أمامها فإنه يتساوى مع سائر الأعضاء، حيث له صوت واحد شأنه شأن الأعضاء الباقين[٣]. وللقاضي الأعلى للولايات المتحدة – وهذا لقب رئيس المحكمة– وظيفتان رئيستان:

الأولى: هو الشخص الذي يتلقى اليمين الدستورية من الرئيس عند تنصيبه.

الثانية: وهو رئيس مجلس الشيوخ عند قيامه بمحاكمة رئيس الدولة[٤].

---

(1) د. علي يوسف الشكري –مرجع سابق– ص ٢٣٩.

(2) اندريه هوريو– ترجمة علي مقلد وآخرين – القانون الدستوري والمؤسسات السياسية– الجزء الأول– مرجع سابق–، ص ٤٢٤.

(3) ريتشارد شرودر، مرجع سابق، ص ٧٠.

(4) د. محمد المجذوب –مرجع سابق– ص ٢٠٦.

ولا يتطلب الإجماع في اتخاذ القرار فيكفي تحقق الأغلبية البسيطة التي يبلـــغ نـــصابها القانوني ستة قضاة من أصل تسعة للنظر في أي قضية، وعند تعادل الأصـــوات فـــإن صـــوت الرئيس هو الذي يرجح القرار، علماً بأن هنالك الكثير من الأحكام الهامة التي صدرت بأغلبيـــة خمسة قضاة(١). وقد جرى العرف على أن يكون القضاة من ديانات مختلفـــة فهنالـــك عـــضوُ يهوديُ، وآخر كاثوليكيُ، وآخر بروتستانتيُ(٢).

ويرى الباحث

أنه لا بد من فصل سلطة رئيس الدولة عن ترشيح القضاة، حتى إن كان هذا الترشـــيح يخضع لموافقة مجلس الشيوخ وإبقاء تعيينهم إما بالاقتراع العام من جانب الشعب أو من خـــلال ترشيح عدد منهم يختارونهم بأنفسهم من خلال مجلس ينشئونه لهذا الغرض ، بشرط أن يكونـــوا قد مارسوا هذه المهنة مع بلوغهم سناً معيناً، وذلك لأن قضاة المحكمة العليا لا يـــشترط فـــيهم شروط معينة فهنالك العديد منهم الذين تقلدوا هذا المنصب لكونهم محامين ، وإن كانوا أعوانـــاً للقضاة، إلا أن هذه المهنة تتطلب على الأقل مدة معينة لمزاولتها بهدف سبر أغوارهـــا نتيجـــة لحساسية القضايا المعروضة عليها، كما إن الترشيح يخضع لاعتبـــارات سياســـية أكثـــر مـــن الواقعية، وهذا ما سينعكس في الأمد البعيد على حياة الدولة خاصة إن القضاء هنالك يقوم علـــى مبدأ السوابق القضائية، فإن وجود حكم قضائي صادر بمرحلة معينة نتيجة لاعتبارات سياســـية يمكن أن يتم تعميمه في سنوات لاحقة له.

وفي الولايات فإن السلطة القضائية – كما سبق ذكره– تتألف من عدد من المحـــاكم – محاكم الصلح ، ومحاكم الشرطة ، والمحاكم البلدية ، والمحاكم المتوسطة ، والمحاكم الاستئنافية

---

(1) هارولد زينك وآخرين – ترجمة محمد صبحي – نظام الحكم والسياسة في الولايات المتحدة الأمريكية – مرجع سابق– ص ٣٣٦.

(2) د. علي يوسف الشكري – مرجع سابق– ص ٢٤١.

، والمحاكم العليا ، والمحاكم الخاصة-[١] يترأس جلساتها قضاة غالباً ما يكونـــون منتخبـــين أو معينين من قبل حاكم الولاية أو من السلطة التشريعية، وتختلف مدة ولايتهم بـــاختلاف قـــوانين الولاية ودرجة المحكمة ، وتراوح فترة ولاية القضاة في المحاكم العليا بالولايات بـــين ٦و١٥ عاماً وتكون ولاية المحاكم الأدنى درجة أقصر من المحاكم الأعلى درجة[٢].

كما تتمتع المقاطعات والمدن بجهاز محاكم مختص بها، وهي متعددة ومتنوعة باختلاف القضايا، ويتم انتخاب القضاة لمدة معينة، أو يتم تعيينهم من جانب المجلـــس البلـــدي أو حـــاكم المقاطعة.

الفرع الثاني: اختصاصات المحكمة العليا

بالرغم من أن الدستور قد نص على اختصاصات المحكمة العليا – اختصاص أصـــيل- إلا أن المحكمة تمارس العديد من الاختصاصات، سواء أكانت ملازمة للدعوى أم فـــي الوقـــائع فهي محكمة قانون ووقائع[٣] ومن ثم لا تختص المحكمة إلا بالدعاوى المنصوص عليها وتنقسم هذه الدعاوى إلى طائفتين:

الأولى اختصاص المحكمة بالنظر في الدعوى بسبب الموضوع والثانية الاختـــصاص بسبب صفة الخصوم[٤].

وتتمثل الاختصاصات فيما يأتي :

أولاً: اختصاص أصيل

(1) هارولد زينك وآخرين، ترجمة محمد صبحي، مرجع سابق- ص ٥٥٠.
(2) د. إبراهيم حمدان عنزاوي – رئيس الدولة في النظام الديمقراطي- بلا دار نشرن بلا سنة طبع، ص ٣٨٠.
(3) اندريه هوريو-ترجمة علي مقلد وآخرين – القانون الدســـتوري والمؤســـسات الـــسياسية – الجـــزء الأول،-مرجع سابق- ص ٤٢٤
(4) هارولد زينك وآخرين -ترجمة محمد صبحي- مرجع سابق- ص ٣١٢.

وفقاً للمادة الثالثة من الدستور فإن المحكمة العليا تختص أساساً بالنظر في النزاعات التى تتعلق بما يأتي :

أ. جميع القضايا المتعلقة بالقانون، والعدل والمساواة التي يتضمنها القانون والدستور الأمريكي والمعاهدات المعقودة أو التي ستعقد بموجب السلطة القضائية.

ب. جميع القضايا التي تتعلق بالسفراء –يقصد بهم سفراء الولايات المتحدة المعتمدون لدى الدول الأخرى، لأن سفراء الدول الأخرى المعتمدين لدى الولايات المتحدة لا يخضعون لسلطتها القضائية إلا استثناءً بموجب اتفاقية فيينا لعام ١٩٦٨– والمفوضين والقناصل وجميع القضايا التي تدخل ضمن اختصاص الأميرالية والملاحة البحرية ، كما تختص في النظر بالنزاعات التي تتناولهم وتكون إحدى الولايات طرفاً فيها.

ج. جميع المنازعات التي تكون الولايات المتحدة طرفاً فيها.

د. جميع المنازعات التي تنشأ بين اثنين أو أكثر من الولايات وإحدى الولايات ومواطني ولاية أخرى وبين مواطني ولايات مختلفة.

وجاء التعديل الحادي عشرليسلخ من المحكمة العليا الحق في النظر في القضايا التي يكون الادعاء فيها من جانب مواطني إحدى الولايات والمدعى عليه هو حكومة ولاية أخرى، بحيث ينحصر اختصاصها في حالة كون الولاية هي المدعية ومواطني الولاية الأخرى مدعى عليهم.

ثانياً: اختصاص استئنافي أصيل

تمارس المحكمة العليا اختصاصها الاستئنافي في قضايا محددة، والقضايا الأخرى تستأنف بعد بحثها في أعلى محاكم الولايات أو محاكم الاستئناف التابعة للحكومة المركزية ،

وعلى الصعيد الفيدرالي هنالك إحدى عشرة محكمة استئناف إقليميـــة بالإضـــافة إلـــى واحـــدة لمقاطعة كولومبيا.

فالمحكمة العليا تمارس اختصاصها الاستئنافي "في جميع القضايا المذكورة آنفاً". إلا أن الكونغرس قد أصدر مرسوماً عام ١٧٨٩[1]، وسع بموجبه من صـــلاحيات المحكمـــة العليـــا ؛ فالمادة الخامسة والعشرون منه أعطت للمحكمة الحق في النظر في أي قضية نظرتهـــا أعلـــى محكمة في أي ولاية من الولايات للوقوف على مدى دستورية هذا الحكم ، وهذا يعني إمكانيـــة استئناف الحكم الصادر من محكمة الولاية أمام المحكمة العليا ، وتعتبر الأخيرة هـــي الحاميـــة الأمينة للدستور الفيدرالي من اعتداء محاكم الولايات عليه، وقد ثبت هذا الحـــق منـــذ قـــضية مكلاونتش ضد ماريلاند عام ١٨١٩حيث طبق هذا الحكم مبدأ المراجعة القضائية مـــن جانـــب المحكمة العليا ضد أعمال الولايات.

ثالثاً: الاختصاص بصنع القانون

لا تصدر المحكمة العليا الفتاوى سواء تعلق الأمر بمسألة دستورية أم بناء على طلـــب رئيس الجمهورية أو الكونغرس.

بل هي تقوم بإجراء مراجعة قضائية بناء على طلب يقدمه أحد الأطراف طالباً فيه منها أن تطلب من المحكمة الدنيا رفع القضية إليها مع ذكر أسباب هذا الطلب وذلك لكون المحكمـــة قد طبقت تشريعاً خاصاً بالولاية مخالفاً للدستور أو للقانون الفيدرالي، علماً بأن المحكمة العليا لا تمنح حق المراجعة إلا لخمس بالمائة من هذه القضايا وترفض الباقي على أنها غير ملائمة[2].

---

(1) لورانس غراهام، وآخرون، مرجع سابق، ص ٩٣.

(2) آلن فرانسورث- مرجع سابق- ص ٥٥.

ولما كان للمحكمة العليا الصلاحية في مراجعة أعمال الرئيس والكونغرس والولايات للتحقق من مدى دستورية هذه الأعمال فيحق لها أن تعدل ما تراه أو تلغيه أو تؤسس سياسة جديدة ، عن طريق إعلانها أن هذا الدستور أو تلك السياسة مخالفة للدستور أو من خلال التفسير التشريعي للقانون فلها أن تطلق العنان له أو تكبح جماحه، وهنا يتجلى دورها في صنع القانون(١).

وبالرغم من أن الدستور لم ينص صراحة على اختصاص المحكمة العليا بإجراء المراجعة القضائية إلا أن هنالك كتاباً أشاروا إليها بشكل ضمني ، ولكن حسمت المحكمة العليا هذا الموضوع على أثر قضية ماربيوري ضد ماديسون حيث أعلنت أن المرسوم القضائي الصادر عام ١٧٨٩ بالفقرة الثالثة عشرة منه غير دستوري، وبدأت بإجراء المراجعة القضائية حتى شملت جميع حكومات الولايات(٢).

ويرى الباحث

أن اختصاص المحكمة العليا بصنع القانون هو أمر محفوف جداً بالمخاطر وذلك لأن القضاة وإن كانوا يتسمون بالنزاهة والحياد والاستقلال ويتقاضون رواتب مرتفعة جداً إلا أن تعيينهم له طابع سياسي وذلك لأن التعيين لا يخضع للتدرج الهرمي للوظيفة العامة أو الانتخاب.

ففي ألمانيا على سبيل المثال يتم تعيينهم من خلال وزارة العدل التي تجري لهم امتحاناً لاختيار الأكفاء منهم لشغل هذا المنصب ثم تقدم أسماءهم للسلطة التشريعية لتختار أصلحهم ، ولكن في الولايات المتحدة الأمريكية يقوم رئيس الدولة باختيار المرشح لهذا المنصب ، اختياراً

---

(1) لورانس غراهام- مرجع سابق- ص ٩٧.

(2) الكسندر هاملتون- ورقة ٨١- ص ٥٧٠.

قائماً على اعتبارات سياسية بحتة من حيث كون المرشح مؤيداً أو معارضاً لـسياسة الـرئيس ، فالأخير لا ينظر للانتماء الحزبي للمرشح بل يضع نصب عينيه موقف المرشح تجـاه سياسـة الرئيس الاقتصادية والسياسية والاجتماعية كتأييده لحق الإجهاض ، أو زواج المثليين،... إلـخ ، وعلى هذا يعد القاضي لاعباً سياسياً مهماً أكثر من الوزراء أنفسهم، وبعد ذلـك يقـدم الـرئيس للكونغرس المرشح للموافقة عليه ، أو الرفض عليه وهنا تكمن الخطورة في هذه الحالة فيما إذا كان أكثرية الأعضاء من حزب الرئيس فهنا سوف يتم الموافقة على تعيينه للاعتبارات السياسية أكثر من الاعتبارات العلمية والكفاءة، وبالتالي إذا ما تم الاعتداء على الدسـتور فـإن الخـصم والحكم هي جهة واحدة تصدر أحكاماً غير قابلة للعلاج لكونها غير قابلة للطعن أمام أي جهـة أخرى.

رابعاً: اختصاص إداري

وفقاً لمبدأ الفصل بين السلطات القائم في الولايات المتحدة الأمريكية، يجـب أن يكـون الفصل في القضايا أياً ما كان نوعها من اختصاص السلطة القضائية ، التي تقوم بالتأثير علـى الإدارة وتضع حداً لطغيانها واستبدادها[١]. كما تقوم المحكمة العليا بالإشراف على جميع أجهزة السلطة القضائية الفيدرالية وقضاتها ، فهؤلاء لا يخضعون لوزير العدل كالأردن ومـصر بـل يخضعون لسلطة المحكمة العليا[٢].

خامساً: الرقابة على دستورية القوانين

(1) د. سليمان الطماوي- النظرية العامة للقرارات الإدارية- دراسة مقارنة- الطبعة السادسة- مطبعـة جامعة عين شمس- ١٩٩١- ص ٢٠.

(2) د.سام سليمان دله- مرجع سابق- ص ٤٢٣.

(3) د.محمد سليم محمد غزوي_الوجيز في التنظيم السياسي والدستوري للملكة الأردنية الهاشـمية_ط ٣ - مكتبة دار الثقافة للنشر_ عمان_ ١٩٩٤_ص ٩٥.

اقترنت مشكلة الرقابة على دستورية القوانين مع نشأة الدساتير الجامدة في العالم ويعد دستور الولايات المتحدة الأمريكية سنة ١٧٨٧ أول من أثارها[١].

لم ينص الدستور الأمريكي على اختصاص المحكمة العليا بالرقابة على دستورية القوانين والقرارات التنفيذية، لأن الدستور يعتبر دورها مقتصراً على تفسير القانون الذي يجب أن يطبق وتحديده ، إلا أن هذا الاختصاص قد استخلصته المحكمة من خلال دراستها للدستور وفهمها إياه ، فهي صرح قضائي اجتهادي من صنع المحكمة نفسها[٢].

وعلى أثر قضية ماربوري ضد ماديسون عام١٨٠٣*، بدأت المحكمة بإجراء هذه الرقابة حيث أكدت أن "العمل التشريعي المخالف الدستور ليس قانوناً، كما اعتبرت أن من صلاحية السلطة القضائية التأكيد على ما هو القانون".

---

(2) اندريه هوريو–ترجمة علي مقلد وأخريين – القانون الدستوري والمؤسسات السياسية– الجزء الأول– مرجع سابق– ص ٤٢٥.

* انبثقت القضية على خلاف سياسي في أعقاب الانتخابات الرئاسية سنة ١٨٠٠ التي هزم فيها توماس جفرسون –الجمهوري– الرئيس المرشح لفترة رئاسية ثانية أمام المرشح جيمز آدمز المرشح من الحزب – الفيدرالي الديمقراطي حالياً– ففي الأيام الأخيرة لإدارة آدمز استحدث الكونغرس الذي كان يسيطر عليه الفيدراليون عددا من المناصب القضائية الجديدة، بمن فيهم ٤٣ موظفاً قضائياً ذا اختصاص مدني وجنائي محدود، وثبت مجلس الشيوخ التعيينات وصدق عليها الرئيس، وأصبحت مسؤولية وزير الخارجية عندئذ ختم التفويضات وتسليمها. وفي خضم فورة نشاطات الدقائق الأخيرة، لم يقم وزير الخارجية المنصرف بتسليم التفويضات إلى أربعة من أولئك المفوضين بينهم –وليام ماربوري– رفض جيمس ماديسون وزير الخارجية الجديد في عهد الرئيس جفرسون، تسليم التفويضات لأن الإدارة الجديدة كانت غاضبة لكون الفدراليون حاولوا تكديس أعضاء من حزبها في الجسم القضائي، وتقدم ماربوري بدعوى أمام المحكمة العليا مطالباً إياها بأن تأمر ماديسون بتسليمه تفويضه. ولو حكمت المحكمة لصالح ماربوري لكان بوسع ماديسون الاستمرار في رفض تسليم التفويض، ولم يكن لدى المحكمة أي سبيل لرفض تنفيذ قرارها. ولو حكمت المحكمة ضد ماربوري، لكانت ستخاطر بتسليم السلطة القضائية للجفرسونيين من خلال سماحها لهم بحرمان ماربوري من المنصب الذي يحق له قانوناً. وما كان من القاضي مارشال إلا أن حكم بأن المحكمة لا تملك سلطة البت في هذه القضية. وأعلن أن المادة ١٣ من القانون القضائي التي منحت المحكمة تلك السلطة،

ويتجلى دور المحكمة في التثبت من أن محاكم الولايات وقّفت سير العمل بقوانينها المخالفة للدستور.

فالرقابة على دستورية القوانين لا تقتصر على المحكمة العليا بل يتم تطبيقها على جميع درجات المحاكم وأنواعها ، والصورة الوحيدة للرقابة على دستورية القوانين في الولايات المتحدة تتمثل في الدفع بعدم دستورية القوانين – رقابة الامتناع–.

وتتمثل هذه الرقابة من خلال وجود دعوى مرفوعة أمام المحكمة، حيث يدفع صاحب المصلحة بعدم دستورية القانون الذي ستطبقه المحكمة على قضيته فإن اقتنعت بذلك امتنعت عن تطبيقه على القضية المنظورة أمامها، فهذا الحكم ذو حجية نسبية لا يؤثر إلا في الدعوى المنظورة أمامها مع بقائه نافذاً إلى حين إلغائه أو تعديله دستورياً.

أما موقف المحكمة العليا تجاه هذه الرقابة، فهي تمارسه بناءً على طلب جادً من كل ذي مصلحة ، كما تمارس المحاكم الأخرى رقابة الامتناع والأمر القضائي بالمنع والحكم التقريري ، ويتمثل الأمر القضائي بالمنع في نهي صريح من جانب المحكمة المعروض أمامها النزاع إلى جهة معينة لمنعها من تنفيذ قانون معين لأنه مخالف للدستور بناء على طلب مقدم من كل ذي مصلحة يشعر بأن هنالك ضرراً قد يقع عليه نتيجة لتطبيق قانون مخالف للدستور، فعندها يجب على الموظف المعني بالأمر تنفيذه[1].

أما الحكم التقريري فيقصد به حق الفرد في اللجوء إلى أي محكمة طالباً منها تحديد كون هذا القانون موافقاً أو مخالفاً للدستور بغض النظر عما إذا كان هذا القانون سيطبق عليه أم

غير دستورية لأنها وسعت نطاق صلاحية المحكمة الأصلية عما كانت عليه في الدستور نفسه. وبقرارها عدم الحكم في هذه القضية، ضمنت المحكمة العليا موقعها بوصفها الحكم النهائي في القانون. www.usinfo.state.gov/products/pubs/outusgov/Gh6.htm.

(1) د. نعمان الخطيب، مبادئ القانون الدستوري، المطبعة الوطنية، ١٩٩٣، ص١٢٤.

لا، وإذا ما ثبت لها بأنه غير دستوري تصدر حكماً بأنه غير دستوري ولهذا سمي بهذا الاسم[1].

يرى الباحث

أن اختصاص المحكمة العليا بالرقابة على دستورية القوانين هو اختصاص أصيل مقرر لها بموجب الدستور، والسند بذلك هو نص المادة الثالثة بالفقرة الثانية التي نصت على "أن السلطة القضائية تشمل جميع القضايا المتعلقة بالقانون والعدل التي تنشأ في ظل أحكام هذا الدستور وقوانين الولايات المتحدة والمعاهدات المعقودة أو التي ستعقد بموجب سلطتها ...." .

إذن فالدستور الأمريكي يعطي الصلاحية للحكومة المركزية وحكومة الولايات بإصدار القوانين ، فإذا ما خالفت إحداهن قواعد العدل والمساواة ونصوص الدستور نفسه فإن المحكمة هي المختصة بالنظر في هذا النزاع . فهنا يلاحظ الباحث أن الدستور قد نص صراحة على رقابة المحكمة على دستورية القوانين من حيث المبدأ ، ولكن لم يحدد طريقتها إذا كانت بصورة الدعوى الأصلية أو الدفع الفرعي ، وإن كان اجتهاد الفقهاء والقضاة أمثال القاضي مارشال قد أصدروا أحكاماً تجيز للمحكمة العليا إجراء الرقابة فما هذه الأحكام إلا مجرد أحكاماً كاشفة لاختصاص المحكمة بالرقابة وليست منشأة لها.

كما يرى الباحث أن المحكمة العليا لا تملك جهازاً أو طريقة لفرض رأيها حول القرار الصادر، فهي تعتمد أساساً على القبول الشعبي لرأيها وعلى إرادة فروع الحكومة الفدرالية ومدى قدرة المحاكم الدنيا على فرض رأيها، وهنا تظهر الخطورة من حيث إمكانية عدم تطبيق الحكم القضائي، فجماعة الضغط يمكن أن ترفض هذا الحكم لأنه لا يتماشى مع مصالحها فيؤثرون

---

(1) د. إبراهيم الغازي، مرجع سابق، ص ١٩٧.

على الرأي العام – مع التمسك بحق الشعب في رفض القوانين وليس حق جماعة الـــضغط لأن لها أهدافها وطموحاتها– فلابد من وجود الجزاء الرادع لكل من تسول له نفسه بمخالفـــة هـــذا الحكم وعدم تطبيقه.

الفصل الثالث

الفيدرالية و التجربة العربية

يتمتع العالم العربي بالكثير من العوامل التي تساعد "٢٢ " دولة على الاتحاد فيما بينهم فهنالك الدين واللغة والتاريخ المشترك ووحدة المصير والعادات والتقاليد والمصالح المشتركة ، لكن تفاعل هذه العوامل لم يبلغ من التطور حد الانصهار في مجتمع واحد يعكس في ارتباطه السياسي الرغبة الجامعة للاماني الواحدة لشعوب تلك الدول .

ولكن لا يعني هذا أن الدول العربية لم تسع إلى الاتحاد فيما بينهم ، بل هنالك العديد من الاتحادات التي ظهرت منذ مطلع القرن العشرين ، وإن لم يكتب لمعظمها النجاح والديمومة .

ومن العلامات البارزة للوحدة العربية ما حدث سنة ١٩٥٨ بين جمهوريتي مصر وسورية حيث شكل هذا الاتحاد – الجمهورية العربية المتحدة – أول سابقة بين الدول العربية ، وأما آخر اتحاد فهو الذي تم بين بعض إمارات الخليج العربي سنة١٩٧١وشكل بموجبه دولة الإمارات العربية المتحدة .

وللتعرف على هذين الاتحادين وعلاقتهم بالنظام الفدرالي سيتم تقسيم هذا الفصل إلى المبحثين التاليين :

المبحث الأول : الجمهورية العربية المتحدة

المبحث الثاني : الإمارات العربية المتحدة

المبحث الأول

الجمهورية العربية المتحدة

منذ مئات السنين وتحديداً من بعد سقوط الدولة الإسلامية، والمسلمون والعرب جميعـا يسعون إلى إعادة تحقيق حلمهم، ألا وهو وحدة جميع الدول الإسلامية والعربية في دولة واحدة، ولكن هذا الحلم لم يكتب له التحقق بالرغم من العوامل العديدة التي تساعد على قيام مثـل هـذا الاتحاد فهنالك العوامل المادية كالأصل المشترك والعوامل الاقتصادية والتقارب الجغرافي كمـا توجد العوامل المعنوية كوحدة الدين واللغة والتاريخ والرغبة في العيش المشترك .

إلى أن ظهرت باكورة هذا الحلم في الجمهورية العربية المتحدة ، الذي ما لبث أن انهار على أرض الواقع.

وللتعرف على هذا الاتحاد سيتم تقسيم هذا المبحث إلى المطالب التالية :

المطلب الأول

قيام الجمهورية العربية المتحدة

على أثر المطالب المتكررة من الشعب العربي فـي كـل مـن الجمهوريـة السـورية والجمهورية المصرية، زار وفد برلماني سوري ، جمهورية مصر في سنة ١٩٥٦[١]، واجتمـع مع رئيسها – جمال عبد الناصر– وتحدثوا عن إمكانية قيام وحدة عربية، وخلصت الجلسة إلـى

---

(1) غالب الحمود العربيات، الوحدة العربية المنسية، مرجع سابق، ص ١٠١.

تصريح من جانب الرئيس المصري بأن مصر تسير في الطريق نفسه التي تسير بـــه ســـورية تجاه الوحدة[١].

وعلى أثر دعوة وجهها مجلس النواب السوري، قام وفد من مجلس الأمـــة المـــصري بزيارة سورية في شهر تشرين ثاني سنة ١٩٥٧، وأصدروا البيان التالي: "إن نواب المجلـــسين المجتمعين في جلسة مشتركة إذ يعلنون رغبة الشعب العربي في مصر وسورية في إقامة اتحاد فيدرالي بين القطرين، يباركون الخطوات العملية التي اتخذتها الحكومتان الـــسورية والمـــصرية في سبيل تحقيق هذا الاتحاد ويدعون مصر وسورية للدخول فوراً في مباحثات مـــشتركة بغيـــة استكمال أسباب تنفيذ هذا الاتحاد"[٢].

ولتحقق هذه الدعوة لجأت كل من الحكومتين إلى الطرائق القانونية لبناء هـــذا الاتحـــاد، ولكن نتيجة للضغط الشعبي في كلا القطرين بضرورة الإسراع في الوحـــدة ، غـــادر الـــرئيس السوري الذي كان آنذاك "شكري القوتلي" ، إلى القاهرة، واجتمع في قصر" القبة" ، مع الـــرئيس المصري وأصدروا بيانهم الشهير في الأول من شباط سنة ١٩٥٨الذي جاء فيه "إن عناصر قيام الوحدة بين الجمهوريتين، وأسباب نجاحها قد توافرت ولذلك فهم يعلنون اتفـــاقهم الهـــام علـــى وجوب توحيد سورية ومصر في دولة واحدة اسمها الجمهورية العربية المتحدة، ويعلنون اتفاقهم الجماعي على أن يكون نظام الحكم في هذه الجمهورية ديمقراطيا رئاسياً يتـــولى فيـــه الـــسلطة التنفيذية رئيس الدولة، يعاونه وزراء يعينهم، يكونون مسؤولين أمامـــه، كمـــا يتـــولى الـــسلطة التشريعية مجلس تشريعي واحد، ويكون لهذه الجمهورية علم واحد، وجيش واحد يتساوى فيـــه

(1) د. ثروت بدوي، النظم السياسية، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٩٩، ص ٩٤.

(2) د. ثروت بدوي، النظم السياسية، مرجع سابق، ص ٩٤.

أبناؤه في الحقوق والواجبات"[١]. ونص البيان على أن الرئيسين سيقدمان بياناً لمجلس النــواب ومجلس الأمة في الخامس من فبراير ويشرحان فيه أسس الوحدة التي تقوم عليها الدولة الفتية ، وسيتم دعوة الشعب في سورية ومصر إلى استفتاء خلال ثلاثين يومــاً علــى أســاس الوحــدة وشخص الرئيس.

وبناءً على هذا البيان، اجتمع مجلس الأمة المصري، ومجلس النــواب الــسوري فــي الخامس من فبراير سنة ١٩٥٨[٢]، لدراسة اتفاق "قصر القبة"، وأصــدروا قــرارهم بالإجمــاع لتنظيم الحكم في الفترة الانتقالية اللاحقة.

وعلى أثر الاتفاق المسبق المتضمن بدء إجراء انتخابات لرئاسة الجمهورية المتحدة فــي ٢١/فبراير والاستفتاء على الوحدة بين مصر وسورية ، بادر الــرئيس الــسوري بلفتــة غيــر مسبوقة عند أحد الزعماء العرب إلى مبايعة الرئيس المصري من خلال رســالة وجههــا إلــى مجلس الأمة المصري جاء فيها "أرى من واجبي ونحن قادمون على الاستفتاء الشعبي المقــرر لانتخاب رئيس الجمهورية العربية المتحدة يوم الجمعــة فــي ٢١ فبرايــر ١٩٥٨، أن أكــون المواطن الأول في الدولة الجديدة الذي يرشح الرئيس جمال عبد الناصر رئيساً لها"[٣]. وأما مــا يتعلق بنتيجة الاستفتاء، فقد وافق الشعب في مصر وسورية على الموضوعين معاً على النحــو التالي[٤] :

---

(1) محمد جميل بهيم، الوحدة العربية بين المد والجزر ، ص ٤٧. ١٨٦٨، ١٩٧٢، الدار العلمية بيــروت، ١٩٧٣.

(2) د. ثروت بدوي، النظم السياسية، مرجع أخير، ص ٩٥.

(3) محمد جميل بهيم، الوحدة العربية بين المد والجزر، مرجع سابق ، ص ٤٨، ٤٩.

(4) د. سليمان محمد الطماوي، مبادئ القانون الدستوري ، دراسة مقارنة، الطبعــة الأولــى ، دار الفكــر العربي، القاهرة، ١٩٦٠، ص ٣٣٢.

أولاً: الإقليم المصري

- الموافقة على الوحدة بنسبة ٩٩,٩٩%.
- الموافقة على أن يكون الرئيس جمال عبد الناصر رئيس الجمهورية العربية المتحدة بنسبة ٩٩,٩٩%.

ثانياً: الإقليم السوري

- الموافقة على الوحدة ٩٩,٩٨%.
- الموافقة على رئاسة الجمهورية العربية المتحدة للرئيس جمال عبد الناصر بنسبة ٩٩,٩٨%.

ولم يدم سوى ما ينيف على السنتين حتى انقلبت هذه الوحدة إلى انفصال بين الإقليمين تقوم الجمهورية العربية المتحدة على الأسس التالية:

أولاً: الدولة العربية المتحدة جمهورية مستقلة ذات سيادة، شعبها جزء من الأمة العربية.

ثانياً: الحريات مكفولة في حدود القانون.

ثالثاً: تتكون الجمهورية العربية المتحدة من إقليمين هما مصر وسورية ، ولكل إقليم مجلس تنفيذي يرأسه رئيس يعين بقرار من رئيس الجمهورية ويعاونه وزراء يعينهم رئيس الجمهورية بناء على اقتراح رئيس المجلس.

رابعاً: تحدد اختصاصات المجلس التنفيذي بقرار من رئيس الجمهورية.

خامساً: يتولى السلطة التشريعية مجلس يسمى "مجلس الأمة" يحدد أعضاؤه ويتم اختيارهم بقرار من رئيس الجمهورية، ويشترط أن يكون نصف الأعضاء على الأقل من أعضاء مجلس النواب السوري ومجلس الأمة المصري.

سادساً: الانتخاب العام حق للمواطنين على النحو المبين بالقانون، وإسهامهم في الحياة العامة واجب وطني عليهم.

سابعاً: يتولى رئيس الجمهورية السلطة التنفيذية.

ثامناً: الملكية الخاصة مصونة، وينظم القانون أداء وظيفتها الاجتماعية، ولا تنزع الملكية إلا للمنفعة العامة ومقابل تعويض عادل.

تاسعاً: إنشاء الضرائب العامة أو تعديلها أو إلغائها لا يكون إلا بقانون ولا يعفى أحد من أدائها في غير الأحوال المبينة في القانون.

عاشراً: القضاة مستقلون لا سلطان عليهم في قضائهم لغير القانون.

حادي عشر: كل ما قررته التشريعات المعمول بها في سورية وفي مصر تبقى سارية المفعول في النطاق الإقليمي المقرر لها عند إصدارها، ويجوز إلغاء هذه التشريعات أو تعديلها.

ثاني عشر: تبقى أحكام المعاهدات والاتفاقيات الدولية المبرمة بين كل من سورية ومصر من جهة والدول الأخرى من جهة وتظل هذه المعاهدات والاتفاقيات سارية المفعول في النطاق الإقليمي المقرر لها عند إبرامها، ووفقا لقواعد القانون الدولي.

ثالث عشر: تبقى المصالح العامة والنظم الإدارية القائمة معمولاً بها في كل سورية ومصر إلى أن يعاد تنظيمها وتوحيدها بقرارات من رئيس الجمهورية.

رابع عشر: يكون المواطنون اتحاداً قومياً للعمل على تحقيق الأهداف القومية ولحث الجهود لبناء الأمة بناء سليماً من النواحي السياسية والاجتماعية والاقتصادية ، ولتبين طريقة تكوين هذا الاتحاد بقرار من رئيس الجمهورية.

خامس عشر: تتخذ الإجراءات لوضع الدستور الدائم للجمهورية العربية المتحدة.

سادس عشر: يجري الاستفتاء على الوحدة وعلى رئيس الجمهورية العربية المتحدة في يوم الجمعة ٢١ فبراير.

المطلب الثاني

تكوين السلطة في الجمهورية العربية المتحدة

تقوم الديمقراطية النيابية على تولي ممثلي الشعب الحكم عنهم وباسمهم، ولكي يتسنى للشعب متابعة المواضيع الهامة التي تتعلق بحياتهم اليومية والمشاركة فيها فإنه يحتاج لحزب سياسي يقوم بهذه العملية .

وفي الفروع التالية سيتم تناول كيفية ممارسة السلطة في الجمهورية العربية المتحدة .

الفرع الأول : الاتحاد القومي

لم تتواجد الأحزاب السياسية في الجمهورية العربية المتحدة ، لأنه بعد ثورة يوليو ١٩٥٢ وإسقاط الملكية تم إلغاء الأحزاب السياسية في جمهورية مصر ، وهذا ما طبق أيضا إبان الوحدة بين مصر وسورية.

وبالرغم من أن الدستور المؤقت للجمهورية العربية لم ينص على الأحزاب، إلا أنه نص على وجود الاتحاد القومي، فنصت المادة (٧٢) من الدستور المؤقت على: "يكون المواطنون اتحاداً قومياً للعمل على تحقيق الأهداف القومية، ولحث الجهود لبناء الأمة بناء سليماً من النواحي السياسية ، والاجتماعية والاقتصادية وتبيين طريقة تكوين هذا الاتحاد بقرار من رئيس الجمهورية".

إن هذا الاتحاد كان يستند في عمله إلى مجموع الشعب ويمارس هـذا الأخيـر جميـع الأعمال التي تهمه ويطلع على شؤون الحكم ويبدي ما يريد من آراء والتزامات وتوجيهات[١].

والعضوية بهذا الاتحاد حق لكل مواطن بلغ سن السادسة عشرة من العمر ذكراً كان أم أنثى، بالإضافة إلى بعض الشروط التي لا تتفق مع موضوع الدراسة .

ويضم الاتحاد الاشتراكي منظمات عديدة :

منظمات محلية ، ومنظمات مناطق ، ومنظمات إقليمية ، ومنظمـات قوميـة، تـزاول جميعها العديد من الاختصاصات على صعيد الجمهورية المتحدة.

وأما ما يتعلق باختصاصات الاتحاد القومي فهي واسعة جداً ، فبموجب المـادة الأولـى من القرار الجمهوري رقم ٩٣٥ لسنة ١٩٥٩[٢] حددت اختصاصات الاتحاد القومي المتمثلة في تحقيق رسالة القومية العربية وحث الجهود لبناء الأمة بنـاء سـليماً مـن النـواحي الـسياسية والاجتماعية والاقتصادية، وذلك بإقامة مجتمع اشـتراكي ديمقراطـي متعـاون متحـرر مـن الاستغلال السياسي والاجتماعي والاقتصادي.

وعلى هذا الأساس لا يعد الاتحاد القومي حزباً سياسياً بل هو تجربة جديدة تهدف إلـى مشاركة المواطنين في الأمور العامة.

وذلك لأن مدة المجلس طويلة – أربع سنوات – على الأغلب ، فلكي لا يستأثر النائـب بالمجلس ويبتعد عن مصلحة المواطن، فإن الاتحاد القومي يضمن لهذا النائب العمـل والـسهر على مصلحة المواطن.

---

(1) عبده عويدات، النظم الدستورية، مرجع سابق، ص ٣٦٥.

(2) د. سليمان محمد الطماوي، مبادئ القانون الدستوري، الطبعة الأولى، مرجع سابق، ص ٣٧٥.

ويرى الباحث

أن الدستور المؤقت قد تضمن تناقضا واضحاً في نصوصه ؛ فالمادة الأولى نصت على أن الدولة العربية المتحدة هي جمهورية ديمقراطية.

وحيث إن الديمقراطية هي أن يحكم الشعب نفسه بنفسه، فيجب أن تتواجد الأحزاب التي تمكن المواطنين من التأثير في أداء أعمال الحكومة ، إذا ما خالفت مصلحة المواطن ، فالديمقراطية لا تقوم على وجود اتحاد قومي ، حتى إن فرضنا بأنه ليس بحزب بل هو تجربة فريدة تهدف إلى مشاركة أكبر عدد ممكن من المواطنين خاصة إن هذا الاتحاد تكون بقرار من رئيس الجمهورية فهو الذي حدد أعضاءه وعمله ، إضافة إلى أن الهدف من هذا الاتحاد هو تحقيق الاشتراكية ، والسؤال الذي يطرح نفسه هل تم استفتاء الشعب في الاشتراكية أو الرأسمالية ؟ والإجابة : لا ، لأن القيادة هي التي سعت إلى جعل هذه الجمهورية اشتراكية وليس المواطن.

وعلى هذا لا يعتبر الاتحاد تجربة بقدر ما هو أسلوب حديث في ذلك الوقت للديكتاتورية وإهدار حقوق المواطنين .

ولعل التاريخ هو الذي يحدد من يكون فيه العيب ؛ أفي النظام ؟ أو النصوص ؟ أو القائمين على التنفيذ[١] ؟

الفرع الثاني :السلطة التشريعية

بموجب الدستور المؤقت للجمهورية العربية المتحدة، فإن من يتولى السلطة التشريعية هو مجلس واحد، يسمى مجلس الأمة ،ولقد نظمت المادة الثالثة عشرة من الفصل الثالث

(1) د. محمد سليمان الطماوي، مبادئ القانون الدستوري، الطبعة الأولى، مرجع سابق، ص ٣٨٠.

للدستور المؤقت طريقة تكوين مجلس الأمة ، ولم يحدد الدستور عدد أعضاء المجلس تاركاً الأمر إلى رئيس الجمهورية.

وأما ما يتعلق بطريقة اختيار أعضاء المجلس، فإن المادة (١٣) من الدستور قد نصت صراحة على أن يتم اختيارهم بقرار صادر من رئيس الجمهورية ، مع ملاحظة أن الدستور قد وضع قيداً في مهماً جداً وهو أن يكون نصف عدد الأعضاء على الأقل من بين مجلس أعضاء مجلس النواب السوري ومجلس الأمة المصري، والنصف الآخر لأعضاء المجلس فإن رئيس الجمهورية هو من يختارهم، والدستور لم يحدد النسب المئوية لكل من الأعضاء – السوريين والمصريين – سواء على صعيد عدد الأعضاء من مجلس النواب السوري أو من مجلس الأمة المصري، أو على صعيد عدد أعضاء المجلس جميعاً[١].

ويرى جانب من الفقه[٢] أن مجلس النواب السوري ومجلس الأمة المصري قد تم تكوينهم أساساً عن طريق الانتخاب، وعندما يقوم رئيس الجمهورية بالاختيار من بين الأعضاء ، فإن هذا التعيين يكون ظاهرياً لسبق انتخابهم.

ويرى الباحث

بأن هذا التعيين ينافي الديمقراطية التي نص عليها الدستور المؤقت ويهدر حقوق الإنسان ، وذلك لأن أعضاء مجلس النواب ومجلس الأمة هم من قاموا بهذه الوحدة ؛ خاصة بعد سفر النواب السوريين إلى مصر واجتماعهم مع أعضاء مجلس الأمة المصري ، ولما كانت نتيجة الاستفتاء على الوحدة هي ٩٩,٩٩ في مصر و٩٩,٩٨ في سورية فإنه من باب أولى أن يكون هنالك انتخابات ولا مكافأة الأعضاء بتعيينهم في مجلس الأمة للجمهورية المتحدة ، وإن

---

(1) د. محسن خليل، النظم السياسية والقانون الدستوري، الطبعة الثانية، منشأة المعارف، الإسكندرية، ١٩٧١، ص ٧٤٣.

(2) د. سليمان محمد الطماوي، مبادئ القانون الدستوري، دراسة مقارنة، مرجع سابق، ص ٣٨٣.

كان تعيين الأعضاء في المجلسين قد تم بالانتخابات أساساً ، فإذا فرضنا بأن هنالك معارضة فإن تعيينهم من جانب رئيس الدولة سيقوم على أساس تعيين من وافق على الوحدة وعدم تعيين المعارضين، ومن ثم عند اتخاذ القرارات فإن المجلس سيكون موافقاً مسبقاً على جميعها، هذا كله على فرض وجود الديمقراطية .

وبالرجوع للدستور المؤقت نجد بأنه قيد رئيس الدولة باختيار الأعضاء :

فيجب أن لا تقل سن العضو عن الثلاثين عاماً .

كما نص الدستور على قيود أخرى فبموجب المادة (٤٠) من الدستور "لا يجوز الجمع بين عضوية مجلس الأمة وتولي الوظائف العامة، ويحدد القانون أحوال عدم الجمع الأخرى ".

وبموجب المادة (٤١) من الدستور المؤقت "لا يجوز لأي عضو من أعضاء مجلس الأمة أن يعين في مجلس إدارة شركة أثناء مدة عضويته إلا في الأحوال التي يحددها القانون".

وبموجب المادة (٤٢) من الدستور المؤقت: "لا يجوز لأي عضو من أعضاء مجلس الأمة في أثناء مدة عضويته أن يشتري أو يستأجر من أموال الدولة أو يؤجرها أو يبيعها شيئاً من أمواله أو أن يقايضها عليه".

وإن لم يحدد الدستور شروطاً أخرى يجب توافرها في العضو لهذا المنصب، فمن باب أولى على الرئيس أن لا يختار لهذا المنصب سوى الأشخاص المؤهلين لشغل هذا المنصب[1].

وحيث إن الدستور لم يحدد مدة العضوية ، فمن الممكن أن تطول هذه المدة خلال سريان أحكام هذا الدستور المؤقت[2] ، أو تقصر ، وكل ذلك رهين بإرادة رئيس الجمهورية .

---

(1) د. سليمان محمد الطماوي، مبادئ القانون الدستوري، الطبعة الأولى، مرجع سابق، ص ٣٨٤.

(2) د. محسن خليل، النظم السياسية والقانون الدستوري، الطبعة الثانية، مرجع سابق، ص ٧٤٣.

وأما ما يتعلق بأدوار الانعقاد فوفقاً للمادة (١٧) مـن الدسـتور المؤقـت فـإن رئـيس الجمهورية هو الذي يدعو مجلس الأمة للانعقاد، ويفض دورته . فإن اجتمع مجلس الأمة بـدون هذه الدعوى يعتبر اجتماعه باطلاً.

ويمكن إسقاط عضوية النائب وفقا للدستور بأغلبية ثلثي الأعضاء ؛ إذا ما فقد الاعتبـار والثقة بناء على اقتراح عشرين نائباً.

وبالرغم من أن النائب يتمتع بالحصانة من الملاحقة الجزائية، إلا أن الدستور لم يـنص صراحة بعدم مسؤوليته عن الآراء التي يبديها خلال مدة عضويته في المجلس[١].

وينتخب المجلس بموجب المادة (٢٠) من الدستور المؤقت رئيساً له ووكيلين. ولما كان الدستور أو اللائحة الداخلية لم تحدد مدة الرئاسة ، فإنهم يستمرون في شغل مناصـبهم طـوال فترة الانتقال. كما يقوم مجلس الأمة بوضع لائحته الداخلية لكيفية أداء أعماله.

* اختصاصات السلطة التشريعية

إذا كانت الوظيفة التشريعية كقاعدة عامة هي الاختصاص الأصيل لمجلس الأمـة، إلا أن هنالك اختصاصات أخرى يمارسها ذلك المجلس، وعلى هذا الأساس فإن اختصاصات المجلـس تتمثل في: الوظيفة التشريعية ، والوظيفة المالية ، والوظيفة السياسية.

أولاً: الوظيفة التشريعية

نصت المادة (١٣) من الدستور المؤقت على أنـه : يتـولى مجلـس الأمـة الـسلطة التشريعية، ولا يصدر أي قانون إلا إذا أقره هذا المجلس وبعد أن يتم أخذ الرأي مادة مادة .

وبالرغم من أن الدستور المؤقت لم ينص صراحة على أحقية النواب في اقتراح القوانين إلا انه باعتبار مرحلة اقتراح القوانين هي المرحلة الأولى في العملية التـشريعية وحيـث إنهـا

---

(1) عبده عويدات، النظم الدستورية، مرجع سابق، ص ٣٦٢.

تكون سابقة لمرحلة الإصدار، فإن هذا الاختصاص يضحى ثابتاً لمجلس الأمة ، وإن لـــم يــرد نص صريح بذلك[١].

ثانياً: الوظيفة المالية

نصت المادة (٢٧) من الدستور المؤقت على أنه "إنشاء الضرائب العامة أو تعـديلها أو إلغاؤها لا يكون إلا بقانون، ولا يعفى أحد من أدائها في غير الأحوال المبينة في القــانون ، ولا يجوز تكليف أحد بأداء غير ذلك من الضرائب أو الرسم إلا في حدود القانون.

كما نصت المادة (٢٩) من الدستور المؤقت على: "لا يجوز عقـد قــرض أو الارتبــاط بمشروع يترتب عليه إنفاق مبالغ من خزانة الدولة في سنة أو سنوات مقبلة إلا بموافقة مجلــس الامه".

وأما ما يتعلق بعقود الامتياز، فإن الالتزامات التي تتضمن احتكاراً قانونيــاً أو فعليــاً لا تمنح إلا بقانون، أما الالتزامات التي لا تتضمن احتكاراً قانونياً أو فعلياً فيتم منحها بموجب قرار جمهوري شريطة أن يسبقها موافقة مجلس الأمة[٢].

أما ميزانية الدولة فنصت عليها المادة (٣٢) من الدستور المؤقت بأنــه "يجــب عــرض مشروع الميزانية العامة للدولة على مجلس الأمة قبل انتهاء السنة المالية بثلاثة أشهر على الأقل لبحثه واعتماده ، وتقر الميزانية باباً باباً ، ولا يجوز لمجلس الأمة أي تعديل في المــشروع إلا بموافقة الحكومة".

---

(1) د. محسن خليل، النظم السياسية والقانون الدستوري، الجزء الثــاني، منــشأة المعــارف، الإســكندرية، ١٩٦٩، ص ٢٦١.

(2) د. سليمان الطماوي، مبادئ القانون الدستوري، الطبعة الأولى، مرجع سابق، ص ٣٩٥.

ثالثاً: الوظيفة السياسية

تتمثل الوظيفة السياسية لمجلس الأمة في رقابته على السلطة التنفيذية. وتتجلى مظـــاهر الرقابة في:

أ. حق السؤال:

نصت المادة (٢٤) من الدستور المؤقت على أن : "لكل عضو من أعضاء مجلس الأمـــة أن يوجه إلى الوزراء أسئلة...".

ب. حق الاستجواب:

كما نصت المادة (٢٤) من الدستور المؤقت على أن "لكل عضو مـــن أعـــضاء مجلـــس الأمة أن يوجه إلى الوزراء أسئلة أو استجوابات...".

ج. حق طلب طرح موضوع عام للمناقشة :

أجازت المادة (٢٥) من الدستور المؤقت لعشرين عضواً من أعضاء مجلس الأمة أن ".. طرح موضوع عام للمناقشة وذلك بهدف استيضاح حول سياسة الحكومة في شـــأن موضـــوع معين لتبادل الرأي فيه".

د. حق إبداء الرغبة والاقتراح:

كما نصت المادة (٢٦) من الدستور على أنه يحق لمجلس الأمة في أن يبدي الرغبات أو الاقتراحات للحكومة في المسائل العامة.

هـــ. حق إحالة الوزراء للمحكمة :

أجاز الدستور المؤقت لرئيس الجمهورية ومجلس الأمة حق إحالة الوزير إلى المحاكمـــة عما يقع منه من جرائم في تأدية أعمال وظيفتة، ويكون قرار مجلس الأمة باتهام الـــوزير بنـــاء

على اقتراح مقدم من خمسة أعضاء على الأقل، ولا يصدر قرار الاتهام إلا بأغلبيـــة أعــضاء المجلس.

وتتشكل المحكمة المختصة بمحاكمة الوزراء من اثني عشر قاضياً يتم اختيار ستة مـــنهم من أعضاء مجلس الأمة عن طريق القرعة، وستةٍ من مستشاري محكمـــة الـــنقض ومحكمـــة التمييز ، من قبل مجلس القضاء الأعلى في كل من الإقليمين –السوري والمصري- عن طريق القرعة[١].

الفرع الثالث : السلطة التنفيذية

أخذ دستور الجمهورية العربية المتحدة المؤقت بالنظام الرئاسي، فالرئيس يتولى رئاســـة الحكومة بصورة فعلية، فلا وجود لمجلس الوزراء، أما الوزراء فهم معاونون للرئيس[٢].

ويتمثل أعضاء السلطة التنفيذية في الجمهورية العربية المتحدة بالشخصيات التالية:

أولاً: رئيس الجمهورية ونائبه

لم ينظم الدستور المؤقت القواعد التي تحكم منصب رئيس الجمهوريـــة، ولعــل صـــمت الدستور عن هذا الأمر يكمن في كون رئيس الجمهورية قد تولى هـــذا المنـــصب قبـــل وضـــع الدستور بموجب استفتاء ٢١ فبراير لسنة ١٩٥٨[٣].

وحيث إن الدستور قد صمت عن ذلك الشأن فإن الرئيس يتولى هذا المنصب حتى وضع دستور جديد دائم.

---

(1) د. سليمان محمد الطماوي، مبادئ القانون الدستوري، دراسة مقارنة، الطبعة الأولى، مرجـــع ســـابق، ص٥٢٣.

(2) د. نعمة السعيد، النظم السياسية في الشرق الأوسط،الطبعة الأولي ، شـــركة الطبـــع والنـــشر الأهليـــة، بغداد،١٩٦٨ ،ص ١٠٩.

(3) د. محسن خليل، النظم السياسية والقانون الدستوري، الطبعة الثانية، مرجع سابق ، ص ٨٠٩.

وبالرغم من أن الدستور لم يحدد كيفية اختيار الرئيس أو الشروط التي يجب أن تتـوافر في شخصه، إلا أن المادة (٤٥) من الدستور المؤقت قد وضعت قيداً يتمثل في عدم جواز قيـام الرئيس أثناء مدة رئاسته بمزاولة أي عمل تجاري أو صناعي أو مالي، أو أن يقـوم باسـتئجار أي شيء من أموال الدولة أو يؤجرها، أو يبيعها شيئاً من أموال أو أن يقايضها عليه.

وعلى صعيد منصب نائب الرئيس فقد نصت المادة (٤٦) من الدستور المؤقت علـى أن "لرئيس الجمهورية أن يعين نائباً لرئيس الجمهورية أو أكثر ، ويعفيهم من مناصبهم" ولقد سـار الدستور المؤقت على ما سار حول منصب الرئيس ، فلم يضع من القواعد التـي تحكـم هـذا المنصب، ولا الشروط التي يجب أن تتوافر في من يتعين لهذا المنصب أو اختصاصاتهم، كمـا لم يبين الدستور فيما إذا كانوا يخلفون الرئيس عند شغر هذا المنصب إلا القيد نفسه الذي نـص على سريانه بحق رئيس الجمهورية، حيث نصت المادة (٤٨) من الدستور المؤقت علـى أنـه "لا يجوز لنائب رئيس الجمهورية أو للوزير في أثناء مدة توليه منصبه أن يزاول مهنة حرة، أو عملاً تجارياً أو مالياً أو صناعياً أو أن يشتري أو يستأجر شيئاً من أموال الدولة ، أو أن يبيعهـا أو يؤجرها شيئاً من أمواله، أو أن يقاضيها عليه".

ولقد قام رئيس الجمهورية باستعمال هذا الحق[١] فعين أربعة نواب : اثنين مـن الإقلـيم الشمالي " سورية " واثنين من الإقليم الجنوبي "مصر".

ثانياً : مجلس الوزراء أو المجلسين الإقليميين

بالرغم من أن النظام الرئاسي يقوم على حصر الوظيفة السياسية في يد الـرئيس، فـلا وجود لمجلس الوزراء ، وعلى هذا سار دستور الجمهورية العربية المتحـدة ، إلا أن الدسـتور

(1) د. سليمان محمد الطماوي، مبادئ القانون الدستوري، دراسة مقارنة، الطبعة الأولى، مرجـع سـابق ٤٠٨.

المؤقت قد نص بالمادة (٥٨) على أن : "تتكون الجمهورية العربية المتحدة مـن إقليمـين همـا مصر وسورية ويشكل لكل منهما مجلس تنفيذي يعين بقرار من رئيس الجمهوريـة، ويخـتص بدراسة الموضوعات التي تتعلق بتنفيذ السياسة العامة للإقليم وفحصها ".

وعلى هذا الأساس فرئيس الجمهورية هو الذي يعين كلاً من المجلسين ، وفعلاً قد صدر قرار من رئيس الجمهورية في السابع من أكتـوبر لـسنة ١٩٥٨ يقـضي بتـأليف الحكومـة المركزية، وبتأليف المجلس التنفيذي للإقليم المصري والمجلس التنفيذي للإقليم السوري[1].

وتكون هذا المجلس من أربعة عشر وزيراً للإقليم المصري ، ويعتبر رئـيس المجلـس التنفيذي للإقليم المصري بالإضافة إلى منصبه وزيرا للدولة فـي الحكومـة المركزيـة، وأمـا المجلس التنفيذي للإقليم السوري فتكون من ثلاثة عشر وزيراً ، وتولى رئيس المجلس التنفيـذي السوري بالإضافة إلى منصبه وزارة التخطيط في الحكومة المركزية.

ثالثاً : الوزراء ومساعديهم

وفقاً للنظام الرئاسي فإن الوزراء لا يعتبرون سوى مساعدين لرئيس الجمهوريـة الـذي يملك بيديه السلطة التنفيذية بحق.

وبموجب المادة (٤٧) من الدستور المؤقت فإن رئيس الجمهورية هو الذي يعين الوزراء ويعفيهم من مناصبهم كما يجوز أن يعين وزراء دولة ونواباً للوزراء.

ولم ينص الدستور على شروط معينة يجب أن تتوافر في شخص هؤلاء ، كما لـم يقـم بتحديد عددهم أو النسبة الموزعة بين الإقليمين ، لذلك فإن الموضوع برمتـه متـروك لتقـدير رئيس الجمهورية.

---

(1) د. محسن خليل، النظم السياسية والقانون الدستوري، الطبعة الثانية، مرجع سابق، ص ٨١٢.

ولكن الدستور المؤقت وضع قيداً في المادة (٤٨) منه تنص على عدم جــواز قيــام أي منهم بمزاولة أي عمل آخر على النحو السابق شرحه بالنسبة لرئيس الجمهورية ونوابه.

فالوزراء لا يقومون إلا بالإشراف على شؤون وزاراتهم وتنفيذ سياسة الرئيس.

وبالرجوع للمادة (٤٧) من الدستور المؤقت المذكورة آنفاً ؛ يتبين بأن هنالك نوعين مــن الوزراء: النوع الأول هم الذين يشرفون على وزارة معينة ، والنوع الثاني هم وزراء دولة.

ومن هنا أصبحت الوزارات مقسمة كالتالي:

أولاً: وزارات موحدة

وهي الوزارات التي تباشر اختصاصاتها في إقليم الجمهورية العربية المتحدة – ســورية ومصر – ويقوم كل وزير من هؤلاء بمباشرة اختصاصاته على الإقليمين معاً.

ثانياً : وزارات مزدوجة

وهي أن يكون في كل إقليم الوزارة نفسها ، بحيث تختص كل وزارة بالإقليم المتواجــدة به ، فلابد من توافر وزيرين لكل من الوزارات : أحدها يكون على الإقليم المصري ، والآخــر على الإقليم السوري.

ولقد قام رئيس الجمهورية بإصدار قرارات رقم ١٢٩٩ لسنة ١٩٥٨[١] بتأليف الحكومــة المركزية على النحو التالي:

تعيين ثلاثة نواب لرئيس الجمهورية ، مع توليهم لثلاث حقائب وزاريــة وهــي: العــدل والتخطيط والحربية في الحكومة المركزية، وأن يتولى ثمانية عشر وزيرا ثماني عــشرة وزارة مركزية.

---

(1) د. سليمان محمد الطماوي، مبادئ القانون الدستوري، دراسة مقارنة، الطبعة الأولى، مرجع ســابق، ص ٤١٢.

وعلى هذا الأساس تكونت الحكومة المركزية من واحد وعشرين وزيراً مركزياً مع ثلاثة نواب لرئيس الجمهورية.

*** اختصاصات السلطة التنفيذية**

يقوم النظام الرئاسي على أساس أن السلطة التنفيذية تناط برئيس الدولة فهو رئيس الدولة ورئيس الحكومة معاً. ومن ثم فإن السلطة التنفيذية بالجمهورية العربية المتحدة تم ممارستها من خلال رئيس الجمهورية، المجلسين التنفيذيين، الوزراء.

أولاً: اختصاصات رئيس الجمهورية

بموجب الدستور المؤقت فإن رئيس الجمهورية يمارس الصلاحيات التالية:

* حق اقتراح القوانين والاعتراض عليها وإصدارها

نصت المادة (٥٠) من الدستور المؤقت على أن "لرئيس الجمهورية حق اقتراح القوانين والاعتراض عليها وإصدارها".

وإذا اعترض الرئيس على مشروع قانون معين ، يقوم برده إلى مجلس الأمة في مدة ثلاثين يوما من تاريخ إبلاغ المجلس إياه ، فإذا لم يرد مشروع القانون في هذا الميعاد اعتبر قانوناً وأصدر، وإذا رد مشروع القانون في الميعاد المتقدم إلى المجلس وأقره بموافقة ثلثي الأعضاء، اعتبر قانوناً وأصدر ، كما يجوز وفقاً للمادة (٥٣) من الدستور المؤقت أن يصدر أي تشريع أو قرار مما يدخل أساساً في اختصاص مجلس الأمة ، إذا دعت الضرورة في غياب المجلس إلى اتخاذه، شريطة أن يعرض على المجلس فور انعقاده.

* إصدار القرارات اللازمة لترتيب المصالح العامة والإشراف على إدارتها (م/٥٤) من الدستور المؤقت.

- رئيس الجمهورية هو القائد الأعلى للقوات المسلحة (م/٥٥) من الدستور المؤقت.

- رئيس الجمهورية هو من يبرم المعاهدات ويبلغها لمجلس الأمة، ويكون لهذه المعاهدات قوة القانون بعد إبرامها والتصديق عليها ونشرها وفقاً للأوضاع المقررة على أن معاهدات الصلح والتحالف والتجارة والملاحة وجميع المعاهدات التي يترتب عليها تعديل في أراضي الدولة أو تتعلق بحقوق السيادة أو التي تحمل خزانة الدولة شيئاً من النفقات غير الواردة في الميزانية، لا تكون نافذة إلا إذا وافق عليها مجلس الأمة.
- بموجب المادة (٥٧) من الدستور المؤقت فرئيس الجمهورية له الحق في إعلان حالة الطوارئ.

وبالرغم من أن الدستور حدد هذه الاختصاصات حصراً، فهنالك من الاختصاصات يمارسها رئيس الجمهورية باعتباره رئيس السلطة التنفيذية "م/٤٤" من الدستور المؤقت، مثل اعتماد ممثلي الدول الأجنبية ، وإعلان حالة الحرب ، وتعيين كبار الموظفين وعزلهم ، ومنح الأوسمة والنياشين.

ثانياً : اختصاصات المجلسين التنفيذيين

يعد رئيس الدولة في النظام الرئاسي هو صاحب السلطة الحقيقية في الدولة ؛ فهو الذي يرسم السياسة العامة للدولة ويضع ما يراه مناسباً من خطط للنهوض بها، وما على المجلسين أو الوزراء سوى التنفيذ.

فباعتباره رئيساً للسلطة التنفيذية، فإنه يكون رئيساً للجهاز الإداري لجميع الوزارات، فيضع الخطط والبرامج التي تتفق مع تطلعاته.

وبالرجوع للقرار الجمهوري رقم ٣٦٩ الصادر لسنة ١٩٥٨[١]، فنصت المادة (٧) منه على: "يختص المجلس التنفيذي بدراسة الموضوعات التي تتعلق بتنفيذ السياسة العامة للإقليم وفحصها ، ويعرض رئيس المجلس التنفيذي توصيات المجلس على رئيس الجمهورية".

وعلى هذا الأساس لما كان المجلسان يقدمان توصيات لرئيس الجمهورية فلا يتعدى اختصاصهما بدراسة الموضوع الذي يتعلق بالإقليم، ومن ثم لا يكون سوى مجلس استشاري فسلطة البث في جميع المسائل، وإن كانت تتعلق بإقليمهم تكون بيد رئيس الجمهورية، فله أن يقرها وتنفذ ، أو أن يرفضها.

ويرى جانب من الفقه[٢] بأن المجلس التنفيذي يؤدي دور مجلس الوزراء بالنسبة للأمور الخاصة بالإقليم.

يرى الباحث

أن التسليم بهذا الرأي – مع احترامه إياه – سيترتب عليه عدم مسؤولية رئيس الدولة إضافة إلى عدم وجود أي اختصاص أصيل له أساساً لذلك فإن الاختصاصات سوف تنتقل من رئيس الدولة إلى الوزارة ، وعندها سنكون بصدد نظام برلماني لا رئاسي ، علماً بأن الدستور قد سمى النظام صراحة بالرئاسي، ناهيك عن أن المادة السابعة من القرار الجمهوري رقم ١٣٦٩ لسنة ١٩٥٨، قد حددت اختصاصات هذا المجلس من خلال قيام رئيس المجلس بعرض التوصيات على رئيس الجمهورية، وعليه فالباحث يرى بأن دور المجلس التنفيذي لا يتعدى تقديم النصح والدراسات والاستشارات لمصلحة كل إقليم.

---

(1) د. محسن خليل، النظم السياسية والقانون الدستوري، الطبعة الثانية، مرجع سابق، ص ٨١٩.

(2) د. سليمان محمد الطماوي، مبادئ القانوني الدستوري، الطبعة الأولى، مرجع سابق، ص ٤١٦.

ثالثا: اختصاصات الوزراء

لعل من نافلة القول أن نذكر بأن اختصاصات الوزراء تختلف باختلاف نوع الــوزراء ، فالوزراء المركزيون، والذين يمارسون اختصاصاتهم على إقليم الجمهورية العربية المتحــدة – الإقليم السوري والإقليم المصري– يقومون برسم تصور عام لمشروع القــانون علــى صــعيد الجمهورية فيضعون الخطط والبرامج التي تتفق مع الدولة الواحــدة، ولا يتعــدى اختــصاص الوزير سوى وضع مشروع قانون، لأن النظام الرئاسي الذي اتسمت بــه الجمهوريــة العربيــة المتحدة يشترط لتنفيذ هذا المشروع موافقة رئيس الجمهورية عليه.

ومن ثم فإن اختصاص الوزير المركزي لا يتعدى سوى الإشراف على عمــل وزارتــه دون الاعتداء على الوزارتين التنفيذيتين، فهو يختص بالإشراف على تنفيذ السياسة العامة التــي رسمها ووضعها رئيس الدولة، الذي يكون مسؤولاً أمامه عند تقصيره[١].

أما الوزراء التنفيذيون ، فهم الرؤساء الإداريون على وزاراتهم ، ولهم حــق الإشــراف عليها ، ولا يخضعون للوزير المركزي، فهم الذين يقومون بتنفيذ السياسة العامة المرسومة لهــم في حدود وزاراتهم وفي الأقاليم التي يمارسون بها اختصاصهم. ويبقون مسؤولين أمام رئــيس الجمهورية عن تنفيذ هذه السياسة.

وما على الوزراء التنفيذيين سوى تقديم التقارير الدورية عن مدى سير العمل بــالبرامج الموضوعة لهم وما تم تنفيذه منها من عدمه[٢].

---

(1) د. محسن خليل، النظم السياسية والقانون الدستوري، الطبعة الثانية، مرجع سابق، ص ٨١٥.

(2) د. محسن خليل، النظم السياسة والقانون الدستوري، الطبعة الثانية، مرجع سابق، ص ٨١٦.

الفرع الرابع : السلطة القضائية

لكل دولة فيدرالية سلطة قضائية تأتي على رأسها محكمة عادة ما تسمى بالمحكمة العليا، يناط بها مهمة الفصل في النزاعات التي تتعلق بكل ولاية أو مع الولايات والحكومة المركزية.

وبالرغم من أن البيان الصادر سنة ١٩٥٧ من أعضاء مجلس النواب السوري ومجلس الأمة المصري قد اعتبر هذا الاتحاد هو فيدرالي فلابد من وجود محكمة عليا ، إلا أن الدستور المؤقت قد خالف هذا الموضوع.

لقد تضمن الدستور المؤقت فصلا خاصا عن السلطة القضائية بالفصل الرابع من الباب الثالث بالمواد من (٥٩-٦٣) التي جاءت على النحو التالي:

القضاة أثناء مزاولتهم لعملهم مستقلون ولا سلطان عليهم لغير القانون، ولا يجوز لأي سلطة أن تتدخل في عملهم وفي شؤون العدالة.

ومنح الدستور المؤقت ضمانة هامة للقضاة أثناء عملهم وهي أنه لا يجوز عزلهم أثناء ممارستهم لعملهم.

ويصدر قانون يرتب جهات القضاء ويعين اختصاصاتها، والمحاكمات علنية ما لم تقرر المحكمة جعلها سرية.

وبالرغم من صدور تشريعات عديدة متعلقة بالسلطة القضائية[1] في الجمهورية العربية – الإقليمين– مثل قانون رقم ٥٥ لسنة ١٩٥٩ المتعلق بتنظيم مجلس الدولة والقانون رقم ٥٦ لسنة ١٩٥٩ المتعلق بالسلطة القضائية.

---

(1) د. سليمان محمد الطماوي، مبادئ القانون الدستوري، دراسة مقارنة، الطبعة الأولى، مرجع سابق، ص ٥١٥.

إلا أن الدستور المؤقت لم يتضمن نصا خاصا يتعلق بإنشاء المحكمة العليا أو المحكمة الدستورية.

المطلب الثالث

علاقة الوحدة المصرية السورية باللامركزية السياسية من الناحية القانونية والواقعية

آية الوحدة العربية هي الإخفاق ؛ فلم تنجح الدول العربية – بمفهوم الدول المستقلة– في قيام الوحدة بينهم وخلق كيان كبير يشار إليه بالبنان ، وهذا أمر واقعي مرده كون الدول العربية خضعت لفترة طويلة من الاستعمار ، فالمرحلة الانتقالية لا بد من أن تكون محفوفة بمخلفات عهد الاستعمار وما ينتج منها من تبعية عمياء للمستعمرين ، ولكن الشعوب العربية استمرت بالضغط على حكامها من أجل تحقيق هذاالحلم ، وازداد الحافز لديهم بعد ظهور الكيان المسخ – إسرائيل– فعادت الوحدة بالنسبة للشعوب العربية ليست غاية ، بل أضحت وسيلة ، لرد أي عدوان من جانب إسرائيل[١] .

إن النظام الفيدرالي يحقق التوازن بين السلطة المركزية في العاصمة والسلطات المحلية لكل ولاية ، فيكون للحكومات المحلية للأقاليم تمثيل في مركز القرار داخل السلطة المركزية ، كذلك هنالك الإدارة الذاتية للأقاليم ، مما يحقق التوازن في العلاقة ويوسع المشاركة في إدارة الدولة ، ويلغي دور الفرد في الحكم ، بل إن النظام الفيدرالي يفتت دور سلطات حكم الفرد ويوسع المشاركة للمؤسسات الدستورية ، ويعزز حكم الجماعة كما يكشف عن أن المؤسسات هي التي تحكم وتدير شؤون الدولة لا الحاكم.

---

(1) محمد جميل بهيم، الوحدة العربية، بين المد والجزر، ص ٢٢٢ .

ويمكن أن نقيم اللامركزية السياسية من خلال علاقتها بطبيعة النظام السياسي كونه ديمقراطياً أوشمولياً.

ففي الأول تعني اللامركزية السياسية توزيع صلاحيات المركز – التنفيذية والتشريعية ، والقضائية– بين الأعضاء بهدف تحسين الأداء ، وأن يحكم نفسه بنفسه وفقاً لمصالحه وتطلعاته.

في حين أنَ تطبيق اللامركزية في غياب النظام الديمقراطي يؤدي إلى نتائج عكسية ووخيمة على الدولة من تشتت وفقدان وعدم وضوح جهة المسؤولية وما يسفر عنه ذلك من تفكك الدولة.

فالنظام الفيدرالي الديمقراطي يقوض سلطات الحكم الشمولي وبهذا لا يمكن أن توجد شخصنه في الحكم مع هذا النظام لأن النظامين نقيضان فلا يجتمعان.

إن أهم مرتكزات النظام الديمقراطي – بغض النظرعن شكل الدولة –هو الفصل بين السلطات فتوزع الصلاحيات على السلطة التشريعية ، والتنفيذية ، والقضائية بشكل متوازن فلا يكون هنالك انفراد مطلق لأي سلطة ، أما أهم مرتكزات النظام الشمولي فهو حصر السلطات ؛ مما يترتب عليه وبالتالي الرفض المطلق لمبدأ الفصل بين السلطات ، وأمَا ما يتعلق بالجمهورية العربية المتحدة فيرى الباحث :

إن الوحدة المصرية السورية لا علاقة لها باللامركزية السياسية أو الدولة الفيدرالية كما تضمنه بيان أعضاء مجلس النواب السوري وأعضاء مجلس الأمة المصري سنة١٩٥٧ ، أو كما يشير الى ذلك اسم الدولة " الجمهورية العربية المتحدة " بل كانت الوحدة هي مرحلة سيطرت فيها دولة على دولة أخرى ، باتباع أسلوب مركزي في ممارسة السلطة، دون وجود أدنى درجات الديمقراطية أو اللامركزية السياسية ؛ فعلى سبيل المثال:

- اشترط الرئيس جمال عبد الناصر منع الضباط العسكريين من العمل السياسي ، وحـل الأحزاب في سوريا كشرط للوحدة ، وحل حزب البعث واستبعده من الوحدة بـالرغم من أن هذا الحزب هو من صنع الوحدة وألح فيها.
- المركزية الشديدة في الحكم، فكل شيء يدار من القاهرة ، حتى الشخص الذي أنيط بـه إدارة الإقليم السوري كان رجلاً عسكرياً مصرياً وهو المشير عبد الحكيم عامر، وتـم زيادة صلاحيته في ممارسة السلطة في الإقليم السوري.
- تعد المعارضة ظاهرة ديمقراطية صحية ، إلا أن الإقليم السوري لم يعهد ذلك ؛ فوزير الداخلية إبان الجمهورية المتحدة كان عبد الحميد السراج ، وبالرغم من كونه سـوري الأصل إلا أنه قمع المعارضة بشكل تقشعر له الأبدان ، إضـافة إلـى أن الزعمـاء السوريين يهمش دورهم في الحياة السياسية.
- عدم وجود الأحزاب فلم يقتصر الأمر على حلهم ، بل تم إنشاء الاتحاد القومي عوضاً منهم ، فلم يتم مراعاة خصوصية المجتمع السوري.
- السرعة في الوحدة بدون أن يتم تعريف المواطنين في أهميتها وفوائدها على الـشعوب حتى تترسخ في الأعماق.
- السخط الداخلي وخاصة من الطبقة السورية البرجوازية نتيجة للتأميم.
- ازدياد التربص بهم من أطراف إقليمية ودولية ، فالولايـات المتحـدة لا تريـد هـذه الاشتراكية والميل مع الاتحاد السوفيتي ، والأنظمة العربية كانت تـرى بـأن هـذه الوحدة تهدد كياناتهم.

إن استقراء الماضي يعزز فرص التعاون والتضامن العربي لإصلاح مـا أمكـن مـن القصور ، وإيجاد اتحاد عربي يشار إليه بالبنان.

المبحث الثاني

الإمارات العربية المتحدة

الإمارات العربية المتحدة هي المحاولة العربية الوحيدة في الوطن العربي الكبير التـــي كتب لها النجاح والاستمرار بالرغم من التحديات الخطيرة والاستعمار البغيض الذي ينخر بهــذا الوطن والأمة الإسلامية ، وإن لم تخل نشأته من صعوبات جمة واجهته ، إلا أن وحـــدة الـــدين واللغة والانتماء العربي والخوف من الاستعمار وإرادة المؤسسين كل ذلك ذلل كـــل العقبـــات ، حتى تم تأسيس دولة الإمارات العربية المتحدة .

وسيتم تناول دولة الإمارات العربية المتحدة في المطالب التالية على النحو الآتي:

المطلب **الأول : نشأة الإمارات العربية المتحدة**

لم تصل الإمارات العربية المتحدة إلى ما وصلت إليه الآن من تقـدم وازدهـــار علـــى جميع الأصعدة من فراغ ، وإذا أريد تتبع التطور التاريخى لهذه الدولة لاحتاج الأمر إلى مئـــات الصفحات ، وليس هذا من أهداف هذه الدراسة.

لقد أضحت منطقة الخليج مسرحاً للصراع بين الدول الأجنبية للسيطرة عليها ، وخاصة في الفترة الواقعة ما بين الحربين العالميتين– لوجود البترول في أراضيها ، وتوسطها في قلـــب الشرق الأوسط – فاستشعرت بريطانيا بالخطر المحدق بها مما دفعها إلـــى تغييـــر سياســـتها ، وانتهاجها سياسة جديدة قائمة على ضرورة خلق كيان يدور حول فلك السياسة البريطانية بشكل مباشر وتستطيع التعامل معه عوضاً من التعامل مع عدد من الإمارات مختلفـــة الأيـــدلوجيات ، نشأت فكرة الاتحاد بين الإمارات من عام ١٩٣٥ حيث ظهـــرت العديـــد مـــن الآراء تطالـــب

بالوحدة ، ولكن نتيجة لقلة الموارد المالية والظروف الاقتصادية واعتماد بعض الإمارات على بريطانيا[١]، وللحرب العالمية الثانية وانشغال بريطانيا بالحرب لم يتحقق هذا الحلم.

وعادت الأخيرة مرة أخرى لتحث حكام الإمارات عام ١٩٥٢ على إيجاد اتحاد فيما بينهم ، وتم ذلك بإنشاء نظام كونفدرالي ، وأنشئ مجلس استشاري للحكام السبعة على أن يتشاوروا فيما بينهم في الأمور المشتركة مرتين في السنة[٢].

ولكن بإرادة شيوخ الإمارات وعزمهم ، وإيمانهم بالوحدة والتمسك بالتعاون المشترك ووحدة المصير تم الإعلان في ١٩٦٨/٢/١٩ عن قيام اتحاد بين إمارتي أبو ظبي ودبي[٣]. وشرعوا في جولات مراثونية لإقناع إخوانهم حكام الإمارات المتصالحة ، ومن بينهم قطر والبحرين ، بإنشاء اتحاد أكبر يشمل الجميع.

وأسفر هذا الاجتماع عن صدور بيان مشترك تم الإعلان فيه عن إنشاء اتحاد بين الإمارات التسع تحت اسم اتحاد الإمارات العربية[٤].

ولكن لعوامل كثيرة كاستياء حاكم قطر واستقلال البحرين[٥] ثم تلاه إعلان استقلال قطر والانقلاب الذي وقع في عمان عام ١٩٧٠ والغموض الذي اكتنف اتفاقية الاتحاد التساعي والنفوذ الأجنبي ، فقد أخفق الاتحاد عام ١٩٧١.

(1) محمد حسن العيدروسي، التطورات السياسية في دولة الإمارات العربية المتحدة، ذات السلاسل، الكويت، ١٩٨٣ ، ص ٣٧٠.

(2) د. عادل الطبطبائي، مرجع سابق، ص ٣٢.

(3) د. عادل الطبطبائي، مرجع أخير، ص ٣٧.

(4) ناجي شراب، التجربة الاتحادية في الإمارات العربية المتحدة، رسالة دكتوراه، جامعة القاهرة، ١٩٨٢، ص١٠٩.

(5) أصدر مجلس الأمن التابع لهيئة الأمم المتحدة قراره في ٥ مايو ١٩٧٠ واعتبر البحرين دولة مستقلة.

وعلى أثر استقلال كلٍ من البحرين وقطر اجتمع حكام أبـو ظبـي ودبـي والـشارقة والفجيرة وعجمان وأم القوين في دبي عام ١٩٧١ للبحث حول إمكانية التوصـل إلـى صـيغة نهائية لقيام اتحاد بين إماراتهم(١).

واتفق الشيوخ فيما بينهم وأعلنوا في الثامن عشر من يوليو عام ١٩٧١ عن قيام دولـة الإمارات العربية المتحدة ، وتم إصدار الدستور المؤقت لهذه الدولة الفتية(٢).

وتأخر انضمام الإمارة السابعة وهي رأس الخيمة حتى ١٠ فبراير عام ١٩٧٢(٣).

وقبل تناول ممارسة السلطات الثلاث لدولة الإمارات الفدرالية لابد لنا من القـول بـأن مصالح تلك الإمارات هي التي ساعدت على إقامة هذا الاتحاد ، ولعل سبب لجوء بعض الـدول إلي النظام الفدرالي هو السعي لتحقيق تلك المصالح بغض النظر عن نوعها ، فوضع الإمـارات العربية المتحدة بعد الاستقلال يقرب من وضع جمهورية سويسرا الفدرالية التي نـشأت نتيجـة لهذا السبب فالقبائل التي كانت تقطن تلك الرقعة الجغرافيـة(٤) – سويـسرا حاليـاً– تعرضـت لهجمات من البرابرة الجرمان ، مما نتج منه انقسامات لغوية.

ولكونها كانت ترزخ تحت سيطرة الإمبراطورية الرومانية المقدسة، أسهم شـعبها فـي النضال تارة ضد أباطرة الرومان وتارة أخرى ضد الباباوات ، وذلك بغية التخلص من التبعيـة

---

(1) ناجي شراب، مرجع سابق، ص ١١٨.

(2) د. السيد محمد إبراهيم، أسس التنظيم السياسي والدستوري لدولة الإمارات العربيـة المتحـدة ، مركـز الوثائق والدراسات ، أبو ظبي ، ١٩٧٥ص ١٢٩.

(3) محمد حسن العيدروسي، مرجع سابق، ص ٤٥٦.

(4) كانت تسمى تلك الرقعة بـ "هيليفيتسا". احتفظ السويسريون بهذا الاسم اللاتيني – يقصد به سويسرا– إلى يومنا هذا منقوشا على قطع النقد وعلى الطوابع البريدية ، حيث لا يمكن كتابة اسـم سويـسرا – بالألمانية والفرنسية و الإيطالية معاً. كما أن سويسرا اليوم تسمى بالكونفدرالية الهلفتية، وتكتب هـذه التسمية بالشكل التالي "C. H""ك. هـ" وعلى لوحات السيارات. لأن الاتحـاد السويـسري، اسـمه الرسمي "Laconfederation Helvetique".

لهم وفي ١٢٩١/٨/١ اجتمع زعماء الجماعات التي تقطن غابات أورى ، وأنتروفالد ، وشفيتس إثر موت سيد تلك المنطقة الملك "رودولف الأول دي هاسيورغ" الذي كان يقيم علاقــات طيبــة مع شعبه ، ولخوفهم من سلفه ، قطعوا على أنفسهم عهداً أزلياً يقضي بالتعاون والتكتل ضــد أي محاولة تهدف إلى مس حريتهم ومصالحهم ، واللجوء إلى التحكيم كوســيلة لفــض النزاعــات المستقبلية بينهم وكونوا "العصبة الدائمة" واعتبروا يوم الاتفاق يــوم تأســيس سويــسرا حيــث يحتفلون به من كل عام.

اتسمت تلك الحقبة بهيكلة الاتحاد وتقوية عضده ، وبدأ أعضاء العصبة الدائمة بالتحالف مع المقاطعات المجاورة بدافع تخليصهم من الهيمنة الأجنبية ، حتى يتسنى لهم مزاولة أعمــالهم التجارية ، لأن أعداءهم كانوا يقطعون عنهم طرق التجارة بهدف القضاء على هذا التعاهد الهش ، فقاموا بإبرام اتفاقية عام ١٣١٥ تأكيداً وتوفيقاً لاتفاقية ١٢٩١،

ثم ما لبث بعد ذلك بسنوات أن زاد عدد الأعضاء إلى ثمانية(١). وحافظت بموجبه كل مقاطعــة على استقلالها التام ، وأنشأوا خلالها جيشاً للدفاع عن هذا الاتحاد ضد أي عدوان خارجي.

وتسنى لهم عامي ١٤١٥ و١٤٦٠ دحر الإمبراطورية النمساوية واقتطــاع مقــاطعتي أرغوفي وتورغوفي وإلحاقهما بهذا الاتحاد. وفي عام ١٤٩٩ شنت الإمبراطوريــة النمــساوية حرباً ضروساً لإعادة سويسرا لحظيرتها إلا أنها منيت بهزيمة مريــرة – معركــة ســوواب- انفصلت بموجبها سويسرا عن الإمبراطورية ، وتم توقيع معاهدة بال/بــازل، حيــث اعتــرف بالاتحاد السويسري فوصل عدد الولايات إلى ثلاث عشرة.

---

(1) انضمت لوتسيرن فى سنة ١٣٣٢، زيورخ سنة ١٣٣٢، زور ثم وغلاروس سنة ١٣٥٢ بيــرن ســنة ١٣٥٣.

ولازدياد عدد الولايات الأعضاء قرروا إنشاء برلمان لهم "الديت" الذي يعتبر الجهاز الوحيد لتنسيق نشاط الاتحاد ، واتخاذ القرارات المهمة لهم حيث كان يتم بالإجماع(١).

وبالرغم من هذا التوافق إلا أنه لم يوجد للمقاطعات المتحدة حكومة مركزية يخضعون لها. ولتقهقر النمساويين أمامهم بدأ غرور العظمة يصيب السويسريين فجيشوا الجيوش وتوجهوا إلى إيطاليا لاحتلالها ، ولكن النتيجة كانت أفجع مما تصوروه فهزموا شر هزيمة في معركة "مارنييسافو" عام ١٥١٥. هذه المعركة قلبت موازين القوى وفرضت نفسها بحيث أفرزت الحياد الدائم لديهم.

المطلب الثاني

السلطة التشريعية

دأبت الدول الفيدرالية كالولايات المتحدة الأمريكية وألمانيا ، على أن تتكون السلطة التشريعية من مجلسين أحدهما يمثل الولايات الأعضاء والآخر يمثل شعب الولايات ، إلا أن الدستور الإماراتي(٢) اعتبر بأن المجلس الوطني الاتحادي كبرلمانٍ يتألف من مجلس واحد فقط.

وإذا كان الدستور ينوط السلطة التشريعية بجهة واحدة وهي البرلمان ؛ إلا أن هنالك دساتير تنوط هذه السلطة بأكثر من جهة واحدة ؛ فالمادة (٣٦) من الدستور البلجيكي تنص على أن السلطة التشريعية تمارس من قبل الملك ومجلس النواب ومجلس السينات ، والباحث في الدستور الإماراتي يجد أن الدستور لم يحدد بنص صريح من الجهة المناط بها التشريع ، ولكن

---

(1) د. فرناس عبد الباسط البنا – رئاسة الدولة في الاتحاد السويسري – مرجع سابق– ص ١١.

(2) تم إجراء تعديل دستوري رقم (١) لسنة ١٩٩٦ حيث ألغى كلمة الدستور المؤقت الذي كان معمول به منذ التأسيس (١٩٧١) وأصبح هذا الدستور الدائم الذي يحكم دولة الإمارات العربية المتحدة كما كان منذ نشأتها .

يتسنى للمتتبع أن يدرك بأن المجلس الوطني الاتحادي بتكوينه هو الذي يمثل شعب الاتحاد علماً بأن المجلس ليس هو الجهة الوحيدة التي تنفرد بالتشريع كما سنرى.

وعليه سيتم تناول المجلس الوطني الاتحادي في الفروع التالية:

الفرع الأول: تكوين المجلس الوطني الاتحادي

يتكون هذا المجلس من أربعين عضواً ، وبعد التعديل الدستوري لسنة ٢٠٠٧ أصبح نصف أعضاء هذا المجلس ينتخبون من الشعب مباشرة والنصف الآخر يعينون من جانب رئيس الدولة – بعد أن كان أعضاؤه الأربعون يعينون من جانب رئيس الدولة – ولم ينص الدستور على طريقة محددة تختار عن طريقها الإمارات الأعضاء المقاعد المخصصة لها ، فالمادة (٦٩) من الدستور قد نصت على أن يترك لكل إمارة تحديد طريقة اختيار المواطنين الذين يمثلونها في المجلس الوطني الاتحادي ، فالدستور نأى عن تحديد أسلوب اختيار الأعضاء ، فمن الممكن أن يكون بطريق التعيين أو الانتخاب أو الطريقتين معاً ، إلا أن اختيار نصف أعضاء المجلس حالياً يتم من قبل حكام الإمارات ، وإن كانت كل إمارة لها مطلق الحرية في اختيار الأعضاء إلا أنها مقيدة بالشروط الواجب توافرها في هؤلاء الأعضاء ، فوفقاً للمادة (٧٠) فإن الدستور يشترط في عضو المجلس الوطني الاتحادي:

أولاً: أن يكون من مواطني إحدى إمارات الاتحاد ومقيماً بصفة دائمة في الإمارة التي يمثلها في المجلس

ثانياً: أن لا تقل سن العضو عند اختياره عن خمس وعشرين سنة ميلادية.

ثالثاً: أن يكون متمتعاً بالأهلية المدنية ، ومحمود السيرة ، وحسن السمعة ، ولم يسبق الحكم عليه بجريمة مخلة بالشرف ما لم يكن قد رد اعتباره طبقاً للقانون.

رابعاً: أن يكون لديه إلمام بالقراءة والكتابة أي قادراً على القــراءة والكتابــة بــسهولة ويسر.

ومن الجدير ذكره أن الدستور الإماراتي لم يشترط أن يكون العضو من الذكور حيــث وردت كلمة العضو بصورة مطلقة ، ولهذا فلا يوجد ما يمنع من أن يكون العضو من الإنــاث ، وأما ما يتعلق بمدة العضوية في المجلس فقد نظمتها المادة (٢٧) من الدستور حيث حددتها بمدة سنتين ميلاديتين تبدأ من تاريخ أول اجتماع له. ووفقاً للنظام الداخلي للمجلس يمكن أن يتم دعوة المجلس للانعقاد بصورة غير عادية بحيث يتم مناقشة الأمور التي دعي من أجلها ، ولا تكــون جلساته صحيحة إلا بحضور أغلبية الأعضاء ، كما أن قراراتــه تــصدر بالأغلبيــة المطلقــة للأعضاء الحاضرين ، إلا إذا اشترط الدستور توافر أغلبية خاصة عند إقرار بعــض المــسائل كالموافقة على إجراء تعديل دستوري أو إسقاط عضوية أحد الأعضاء.

ولا يجوز الجمع بين عضوية المجلس الوطني وعضوية أي وزارة أو الوظيفة العامة ، ويوجد للمجلس رئيس ونائب له يتم انتخابهم من أعضاء المجلس الوطني لمدة سنة واحدة ، وإذا كانت العضوية تنتهي بانتهاء الفصل التشريعي فهي تنتهي أيضا بالوفاة أو الاستقالة ، أو ســقوط العضوية ، أو حل المجلس الوطني ، أو الإبطال.

ويعقد المجلس جلساته في مقر عاصمة الاتحاد وأصبحت (أبو ظبي) هي المقر الــدائم والعاصمة[1]، بعد أن كانت العاصمة منطقة تمنحها للاتحاد إماراتياً أبو ظبي ودبي على الحــدود بينهما ، ويطلق عليها اسم الكرامة.

---

(1) تعديل دستوري، رقم(١) لسنة ١٩٩٦.

الفرع الثاني: اختصاصات المجلس الوطني

لما كان المجلس الوطني كالسلطة التشريعية في البلاد فـإن أول اختـصاص للـسلطة التشريعية يتمثل في سن القوانين ولكن هذا الأمر غير متحقق فـي دولـة الإمـارات العربيـة المتحدة ، فلا يتعدى دوره في العملية التشريعية بالتوصيات لأن العملية التـشريعية تقـع علـى عاتق السلطة التنفيذية بأجنحتها الثلاثة ، والتوصيات تتمثل في مناقشة مشروع القوانين المقدمـة من المجلس الأعلى ، وإدخال ما يراه مناسباً من تعديلات على هـذه المـشاريع ، إلا أن هـذه التعديلات التي يقترحها لا تلزم المجلس الأعلى لأن رئيس الدولة يمكن أن يقر القـانون إذا مـا تشبث المجلس الوطني بضرورة إجراء التعديل(١).

وإن كان المجلس الوطني يعد توصيات تخضع في النهاية إلى تقدير المجلـس الأعلـى للاتحاد ، إلا أن هنالك اختصاصات أصلية يمتلكها بموجب الدستور تتمثل في:

أولاً: الاختصاصات المحلية

منح الدستور الإماراتي للمجلس الوطني صلاحيات مالية حيث نظم أحكامها في المواد ١٢٦-١٣٦ كما عالجت اللائحة الداخلية للمجلس هذه الصلاحيات في المواد ٩٩-١٠١ وتتجلى الاختصاصات المالية للمجلس الوطني في:

أ. **الضرائب والرسوم:** نصت المادة (١٣٣) من الدستور على أنه "لا يجوز فرض ضريبة اتحادية أو تعديلها أو إلغاؤها إلا بالقانون. ولا يجوز إعفاء أحد من أداء هذه الـضرائب في غير الأحوال المبينة في القانون" كما لا يجوز تكليف أحد بأداء أموال أو رسـوم أو عوائد اتحادية إلا في حدود القانون وطبقاً لأحكامه".

---

(1) سيتم تناول العملية التشريعية بشيء من التفصيل في المطلب الثالث من هذا المبحث

وتتمثل الضريبة في مساهمة تؤخذ في صورة عينية أو نقدية – وهو الوضع الأغلـب– ويجبر الأفراد على تقديمها للدولة بغض النظر عما إذا كانوا سيستفيدون أم لا ؛ لأن الـضريبة إنما تفرض مقابل الخدمات العامة التي تقوم بها الدولة لا تقابـل اسـتفادة الأفـراد مـن هـذه الخدمات[١].

هذه الضريبة لا يجوز فرضها أو تعديلها أو إلغاؤها إلا بقانون ، فـإن صـدر مرسـوم اتحادي بفرضها فإنه يقع باطل اً، وإن كان هذا المرسوم يستند أساسا إلى قانون يخولـه سـلطة الإصدار[٢]، فتقديرها أو تعديلها أو إلغاؤها يجب أن يتم من السلطة المخولة نفـسها بموجـب الدستور.

ولما كان من شروط الضريبة المساواة في التكاليف العامة ، فلا يجوز الإعفاء منهـا إلا في أحوال معينة ينص عليها القانون نفسه.

وأما ما يتعلق بالرسوم والعوائد الأخرى التي تفرض على الأشـخاص كرسـوم إقامـة الدعاوى القضائية أو رسوم التراخيص لمزاولة أي عمل ، فلا يشترط صدور قانون لفرضـها ، بل يتم فرضها وتعديلها بموجب أحكام القانون الذي تخوله سلطة الفرض أو التعديل أو الإلغاء[٣]

ب : القروض

نصت المادة (١٣٤) من الدستور على أنه "لا يجوز عقد القروض العامة أو الارتبـاط بالتزامات يترتب عليها إنفاق مبالغ من الخزانة العامة للاتحاد في سـنة أو سـنوات مقبلـة إلا بقانون اتحادي.

---

(1) د. محمد دويدار، في نظرية الضريبة والنظام الضريبي، الدار الجامعية، بيروت ١٩٩٩–ص١٣.

(2) د. السيد محمد إبراهيم، مرجع سابق، ص ٣١٩.

(3) د. عادل الطبطبائي، مرجع سابق، ص ٢٩٧.

إن التمويل العادي للدولة يتم من خلال إيرادات عامـة كثيـرة كـالبترول و الـسياحة والضرائب ، ولكن عند عدم كفاية ما تحصل عليه من أي أداة لتغطية النفقات العامة الجارية أو لاحتياجها للمال للقيام باستثمارات مكلفة أو لتمويل نفقات الحرب أو الدفاع تلجـأ الدولـة إلـى الاقتراض.

ج : الميزانية

يقصد بالميزانية هي البرنامج المالي لسنة مالية قادمة تستطيع الدولة من خلالـه القيـام بوظائفها وتحقيق نشاطاتها في كافة المجالات الاقتصادية والاجتماعية والسياسية(١).

فالميزانية هي أداة لتوجيه إمكانيات معينة نحو تحقيق هدف محدد ، وهو نشاط الدولـة وذلك من خلال ضمان الحصول على الموارد البشرية وغير البشرية واستخدامها علـى النحـو المحقق بهدف إشباع الحاجات العامة ، فلكي تؤدي الدول دورها في حياة المجتمع خلال الفتـرة القادمة وهي عادة ما تكون سنة ، يستلزم الأمر أن تقوم بعمل تقديرات تتعلق بالنفقات اللازمـة لقيامها بمختلف أوجه نشاطها ، وتقديرات تتعلق بالإيرادات اللازم استيفاؤها لتغطية تلك النفقات ؛ ولهذه الأهمية نصت المادة (١٣٠) على أنه "تصدر الميزانية العامة بقانون" وبالرغم مـن أن المشرع الإماراتي قد منح المجلس الوطني سلطة الموافقة أو التعديل أو الرفض على مـشاريع القوانين إلا أنه أفرد نصاً خاصاً لمشروع الميزانية في المادة (١٢٩) التي نصت على:"يعـرض مشروع الميزانية السنوية للاتحاد متضمنا تقديرات الإيرادات والمصروفات قبـل بـدء الـسنة المالية بشهرين على الأقل على المجلس الوطني الاتحادي لمناقشته وإبداء ملاحظاتـه عليـه ، وذلك قبل رفع الميزانية إلى المجلس الأعلى للاتحاد ، مصحوبة بهذه الملاحظات لإقرارها.

---

(1) د. آعاد علي حمود القيسي، المالية العامة والتشريع الضريبي الأردني، مكتبة كنعان، جـرش، ط أولـى ١٩٩٦، ص ١٠٣.

وبناءً عليه فقد سلخ الدستور عن المجلس الموافقة على مشاريع القوانين أو تعــديلها أو رفضها ، وحصر سلطته في مشروع الميزانية بإبداء الملاحظة عليها فقط.

د: الحساب الختامي

إن الحساب الختامي هو بيان لما قامت به الدولة فعلاً بإنفاقه ، وما تحصلت عليــه مــن إيرادات خلال فترة زمنية ماضية[1]، فهو تسجيل رقمي لنشاط الدولة المالي يقام به لمعرفة مــا تم فعلاً من الإجراءات الخاصة بالإنفاق العام التي وردت في ميزانية الدولة ، ممَا يمكــن مــن مقارنة تلك التقديرات التي وردت في الميزانية مع ما تم تحقيقه حتى يمكن الاستفادة منــه فــي تحضير ميزانية قادمة ، وتشترط المادة (١٣٥) أن يتم تقديم الحساب الختامي للــدائرة الماليــة للاتحاد من السنة المالية للمجلس الوطني الاتحادي خلال الأربعة أشهر التالية لانتهــاء الــسنة المذكورة ، لإبداء ملاحظاته عليه قبل رفعه إلى المجلس الوطني ، وهنا تتحدد سلطة المجلــس الوطني في الحساب الختامي في الميزانية فقط لإبداء الملاحظة دون الموافقة عليه أو الرفض.

ونصت المادة (١٣٦) من الدستور على: "تنشأ إدارة اتحادية مستقلة يرأسها مراجع عام يكون تعيينه بمرسوم لمراجعة حسابات الاتحاد والأجهزة والهيئات التابعة له وكــذلك لمراجعــة أي حسابات أخرى توكل إلى الإدارة المذكورة مراجعتها طبقاً للقانون ، وأوجــب الدســتور أن ينظم القانون هذه الإدارة وعدد اختصاصاتها وصلاحيات العاملين فيهــا والــضمانات الواجــب توافرها لها ولرئيسها ولموظفيها.

ثانياً: الاختصاص بمراقبة الحكومة

---

(1) د. محمد دويدار، مرجع سابق ، ص ٣٣١.

منح الدستور الإماراتي المجلس سلطة الإشراف والتحقيق في عمل الحكومة وذلك من خلال عدد من الوسائل :

أ. توجيه الأسئلة

يجيز الدستور في المادة (٩٣) لأي عضو من أعضاء المجلس الوطني أن يوجه سؤالاً لرئيس الوزراء أو نائبه أو أي مدير مختص حول موضوع يدخل ضمن اختصاصاتهم لاستيضاح أمر معين. أو لفت انتباه الحكومة إلى مخالفة حدثت بشأن موضوع معين يدخل ضمن اختصاصاتها[١].

ب. طرح موضوع للمناقشة

نظمت المادة (١) من اللائحة طريقة طرح مواضيع للمناقشة فيجوز للحكومة من تلقاء نفسها أو لمناسبة أن تطلب مناقشة موضوع معين يتعلق بشؤون الاتحاد ولتحصل فيه على توجيه المجلس أو تدلي ببيانات في شأنه.

كما أجازت المادة (١٠٣) من اللائحة بناء على طلب موقع من خمسة أعضاء طرح موضوع عام متعلق بشؤون الاتحاد على المجلس لمناقشته وذلك لاستيضاح موقف الحكومة تجاهه.

إلا أن دستور الإمارات يضع قيداً شديد الخطر على طرح المواضيع العامة للمناقشة حيث أتاحت المادة (٩٢) من الدستور لمجلس الوزراء بعد إخطار المجلس بأن مناقشة هذا الموضوع تتعارض مع مصالح الاتحاد العليا ، وعليه فيمنع من مناقشته.

---

(1) د. رمزي طه شاعر، النظرية العامة للقانون الدستوري، الطبعة الخامسة، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠٠٥، ص ٥٠٩.

كما نصت المادة (٢٠٤) من اللائحة على أحقية مجلس الوزراء في الاعتــراض علــى مناقشة أي موضوع لاعتبارات تتعلق بمصالح الاتحاد العليا.

علماً بأنه لا يوجد سبب يبرر هذا المنع ؛ وإذا تنازل مقدمو الطلب أو تغيبوا عن الجلسة المحددة للنظر في هذا الموضوع جاز لخمسة من أعضاء المجلس أن يتبنوه ، ويتــابع المجلــس النظر فيه وإلا يستبعد من جدول الأعمال.

ثالثاً : اختصاصات أخرى

منح دستور الإمارات المجلس اختصاصات أخرى ، تتمثل هــذه الاختــصاصات فــي الآتي:

أ: تعديل الدستور

للمجلس دور هام في تعديل الدستور فالمادة (١٤٤) بالفقرة الثانية فرع (ج) اشــترطت إقرار المجلس الوطني مشروع التعديل بموافقة ثلثي أعضاء الحاضرين.

ب: اختصاص قضائي

يختص المجلس ببعض المسائل القضائية فلكي يصدر عفواً شاملاً عن جريمة أو جرائم معينة لا بد من صدوره بقانون ، ويتجلى دور المجلس بمناقشة مشروع القانون وإدخال ما يراه من تعديلات ، كما له أن يوافق على مشروع القانون أو أن يرفضه إذا كانت مــصلحة الــبلاد تقتضي عدم إصداره المادة (١٠٩) من الدستور.

وأخيراً فإن المجلس الوطني يتلقى الإخطارات من السلطة التنفيذية لإحاطته علمــاً بهــا مسبقاً دون أن يكون له أي صلاحية مثل إعلان الأحكام العرفية.

يترتب على ما سبق ذكره أن المجلس الوطني لا يملك سلطة تشريعية كاملة كالــسلطة التشريعية في ألمانيا وسويسرا وأمريكا ، وذلك لأن أعماله تخضع في النهاية لتصديق المجلــس

الأعلى للاتحاد. فالسلطة الممنوحة له مقيدة وليست مطلقة لأنها محصورة في مواضيع معينة له ولا يستطيع أن يتجاوزها ، فالسلطة التشريعية موزعة – باعتبارها دولة فيدرالية– بين الحكومة المركزية والإمارات الأعضاء.

فالأعمال التشريعية التي تمارسها السلطة المركزية تتمثل في:

الشؤون الخارجية ، والدفاع ، والقوات المسلحة الاتحادية ، وحماية أمن الاتحاد مما يتهدده من الخارج أو الداخل ، وشؤون الأمن والنظام والحكم في العاصمة الدائمة للاتحاد ، وشؤون موظفي الاتحاد والقضاء الاتحادي ، ومالية الاتحاد والضرائب والرسوم والعوائد الاتحادية ، والقروض العامة الاتحادية ، والخدمات البريدية والبرقية والهاتفية واللاسلكية ، وشق الطرق الاتحادية التي يقرر المجلس الأعلى أنها طرق رئيسة وصيانتها وتحسينها وتنظيم حركة المرور على هذه الطرق ، والمراقبة الجوية ، وإصدار تراخيص الطيارات والطيارين ، والتعليم ، والصحة العامة ، والخدمات الطبية ، والنقد والعملة ، والمقاييس والمكاييل والموازين ، وخدمات الكهرباء ، والجنسية الاتحادية والجوازات والإقامة والهجرة ، وأملاك الاتحاد وكل ما يتعلق بها ، وشؤون التعداد والإحصاء الخاصة بأغراض الاتحاد ، والإعلام الاتحادي، (١٢٠) من الدستور.

كما يدخل في اختصاص السلطة التشريعية المركزية وفقاً للمادة (١٢١) [1] علاقات العمل والعمال والتأمينات الاجتماعية الملكية العقارية ونزع الملكية للمنفعة العامة ، وتسليم المجرمين، والبنوك ، والتأمين بأنواعه ، وحماية الثروة الحيوانية والزراعية ، والتشريعات الكبرى المتعلقة بقوانين الجزاء والمعاملات المدنية والتجارية والشركات والإجراءات أمام المحاكم المدنية والجزائية ، وحماية الملكية الأدبية والفنية والصناعية وحقوق المؤلفين ،

(1) تم إجراء تعديل دستوري رقم (١) لسنة ٢٠٠٤ وهذا هو نص المادة (١٢١) بعد التعديل.

والمطبوعات والنشر ، واستيراد الأسلحة والذخائر ما لم تكن لاستعمال القوات المسلحة أو قوات الأمن التابعة لأي إمارة ، وشؤون الطيران الأخرى التي لا تدخل في اختصاصات الاتحاد التنفيذية ، وتحديد المياه الإقليمية وتنظيم الملاحة في أعالي البحار ، وتنظيم إنشاء المناطق الحرة المالية ونطاق استثنائها من تطبيق أحكام التشريعات الاتحادية.

أما الإمارات فهي تمارس السلطة التشريعية لإمارتها في المسائل التالية:

تختص الإمارات بكل ما لا تنفرد به السلطة المركزية بموجب المادتين (١٢٠-١٢١) من الدستور واستثنت المادة (١٢٣) بعض المواضيع وأدخلتها في اختصاص الإمارات فيجوز للإمارات الأعضاء في الاتحاد عقد اتفاقيات محدودة مع الدول والأقطار المجاورة لها على أن لا تتعارض مع مصالح الاتحاد ولا مع القوانين الاتحادية ، شريطة إخطار المجلس الأعلى للاتحاد مسبقاً.

وهنا يكون الدستور الإماراتي قد اتفق مع الدستور السويسري بجواز الإمارات – الكانتونات– بإبرام معاهدات محددة مع الدول المجاورة وإن لم يحدد طبيعتها وماهيتها ، وخالف الدستور الفيدرالي الأمريكي الذي منع الولايات من إبرام المعاهدات مع الدول المجاورة بشكل عام.

وعلى صعيد الإمارات الأعضاء أيضا سمح الدستور لها بالاحتفاظ بعضويتها في بعض المنظمات الدولية حيث يجوز للإمارات الاحتفاظ بعضويتها في منظمة الأوبك ومنظمة الدول العربية المصدرة للنفط أو الانضمام إليها ، كما احتفظ الدستور بجميع الحقوق المترتبة للإمارات قبل انضمامها للاتحاد الناشئة عن إبرام المعاهدات فيجوز للإمارات تعديلها أو إلغاؤها. كما حافظ الدستور الفيدرالي على النزعة الاستقلالية لكل إمارة فنصت المادة (٣) على أنه "تمارس الإمارات الأعضاء السيادة على أراضيها ومياهها الإقليمية في جميع الشؤون التي

لا يختص بها الاتحاد وبمقتضى الدستور ، فهي تمارس العملية التشريعية داخل أراضيها وتوافر المرافق العامة ورفع المستوى الاجتماعي والاقتصادي فيها".

كما يجوز لها أن تصدر التشريعات اللازمة لتنظيم الشؤون المبينة في المادة (١٢١) دون الإخلال بأحكام المادة (١٥١) من الدستور.

رأي الباحث

بالرغم من أن الدستور الفيدرالي الإماراتي قد أخذ بالأسلوب الحصري في تحديد اختصاصات الحكومة المركزية ، إلا أن المتمعن بالمادة (١٢٠) والمادة (١٢١) من الدستور سيجد أن التحديد الحصري قد بلغ مرحلة من تركيز السلطة المركزية وتغليبها على السلطات الإقليمية بحيث يمكن أن تنال من سلطاتها ولا يترك شيئا للإمارات ، وإن كان هنالك اختصاص مشترك بين الحكومة المركزية وحكومة الإمارات – المادة ١٢١ – إلا أنه عند تعارض القوانين التي تصدرها الإمارات لتنظيم تلك القوانين يكون الحكم للقانون الفيدرالي.

ويتقارب بعض هذه الاختصاصات مع بعض اختصاصات السلطة التشريعية للدول الفدرالية فنجد على سبيل المثال بأن اختصاصات السلطة التشريعية في سويسرا تشمل : التعيين في بعض المواقع المهمة مثل انتخاب أعضاء المجلس الاتحادي والمستشار أو المستشارة الاتحادية والقائد الأعلى للجيش – المادة١٦٨– ، كما تنتخب الجمعية رئيس المجلس الاتحادي ونائبه – المادة٢/١٧٦ من الدستور– ، ويقع على عاتقها اختيار أعضاء المحكمة الفدرالية –المادة ٤/١٨٨ من الدستور–.

كما أن للجمعية وحدها سلطة التشريع في جميع المسائل غير المخصصة للمقاطعات ، فتصدر القوانين والقرارات التي لا تخضع للاستفتاء الشعبي – المادة ١٦٣من الدستور– والتشريعات العاجلة –المادة ١٦٥ من الدستور– ، كما تقوم بالتصديق على بعض المعاهدات–

المادة ١٦٦ من الدستور– وتقرر مصروفات الاتحاد ، وتجدد ميزانيته وتعتمد حساباته –المـــادة ١٦٧ من الدستور– والإشراف على المجلس الاتحادي والإدارة الاتحادية –المـــادة ١٦٩ مـــن الدستور– ، والحفاظ على الأمن الخارجي والدعوة إلى الخدمة العسكرية –المـــادة ١٧٣/أ مـــن الدستور–والتقرير بشأن تنازع الاختصاص بين الـــسلطات الاتحاديـــة –المـــادة ١٧٣/ط مـــن الدستور–وإصدار العفو العام عن الجرائم الكبرى وإعلان الحرب وعقد السلام.

والجمعية عند ممارستها لاختصاصاتها لا تستطيع التـــداول إلا عنـــد حـــضور أغلبيـــة أعضائها. والقرارات التي تتخذ يجب أن يصوت عليها بالأغلبية العادية[1]، وهـــي النـــصف+١ ويرى الباحث بأن هذا سينعكس سلباً على أداء عملها وذلك لكون الغلبة ستكون للمجلس الشعبي على حساب مجلس المقاطعات.

أما المسائل التشريعية الأخرى كاتخاذ القوانين العاجلة واتخـــاذ التـــشريعات الخاصـــة بالدعم المالي والقروض ورفع الحد الأعلى للمصروفات فى حالة احتياجات مالية استثنائية فـــإن القرارات تتخذ منفردة ، فيتم التصويت عليها في كل مجلس منفرداً ، ولا يتم اتخاذ القرار بشأنها إلا بعد الحصول على أغلبية أعضاء كل من مجلس الشعب ومجلس المقاطعات –المـــادة١٥٩/٣ من الدستور–.

---

(1) المادة (١٥٩/١).

المطلب الثالث

السلطة التنفيذية

يتولى السلطة التنفيذية في النظام الرئاسي رئيس الدولة ، بينما يتولاها في النظام البرلماني رئيس الدولة – ملك أو رئيس الجمهورية– والحكومة.

إلا أن الدستور الإماراتي قد أفرد للسلطة التنفيذية وضعية خاصة تجمع بين ثناياها كلاً من النظامين السابقين.

فالسلطة التنفيذية في الإمارات العربية المتحدة تتكون من ثلاثة أهرامات لكل واحد منهم اختصاصه فهي تتكون من رئيس الدولة والمجلس الأعلى للاتحاد ومجلس وزراء الاتحاد.

وسيتم بحث كل جهة واختصاصاتها في الفروع التالية:

الفرع الأول: رئيس الدولة

للاتحاد الفيدرالي الإماراتي رئيس منتخب من قبل حكام الإمارات المكونة للدولة يمارس اختصاصاته الممنوحة له بموجب الدستور .وعليه سيتم تناول موضوع رئيس الدولة على النحو التالي:

أولاً: اختيار الرئيس

يتألف المجلس الأعلى للاتحاد وهو الفرع الثاني من فروع السلطة التنفيذية من حكام الإمارات السبعة الأعضاء في الاتحاد، ويقوم المجلس الأعلى للاتحاد بانتخاب رئيساً للاتحاد ونائبا له من بين أعضائه ، ويمارس نائب رئيس الاتحاد جميع اختصاصات الرئيس عند غيابه

لأي سبب من الأسباب. ويتم انتخاب رئيس الاتحاد ونائبه من قبل المجلس الأعلى بأغلبية ٥ أصوات من بينها صوتاً أبو ظبي ودبي[١].

ولم يحدد الدستور مدة معينة يتولى بموجبها رئيس الاتحاد هذا المنصب ، كما فعل الدستور السويسري الذي حددها بمدة سنة واحدة غير قابلة للتجديد مباشرة.

وإذا كان النص الدستوري قد جاء بصيغة المطلق- والمطلق يجري على إطلاقه- إلا أن الواقع العملي مختلف فهذان المنصبان متلازمان لإمارة أبو ظبي وإمارة دبي ، باعتبارهما الشريكين الأكبرين في الاتحاد إضافة إلى حق النقض الذي تمتلكانه في المجلس الأعلى[٢].

ومدة تولي الرئيس ونائبه لهذا المنصب هي خمس سنوات ميلادية قابلة للتجديد ، وعالجت المادة (٥٣) من الدستور حالة خلو منصب الرئيس أو نائبه بالوفاة أو الاستقالة أو انتهاء الحكم في إمارتهم لأي سبب من الأسباب فيدعى المجلس الأعلى خلال شهر من ذلك التاريخ للاجتماع والتشاور فيما بينهم لانتخاب أحدهم لشغل هذا المنصب الشاغر ، وإذا ما خلا منصب رئيس المجلس الأعلى ونائبه معاً يجتمع المجلس فوراً بدعوة من أي عضو من أعضائه أو من رئيس مجلس وزراء الاتحاد ، لانتخاب الرئيس ونائبه.

---

(1) د. أحمد سرحال، النظم السياسية والدستورية في لبنان وكافة الدول العربية ، دار الفكر العربي ، بيروت ، بلا سنة طبع ، ص ٣٤٤.

(2) د. عادل الطبطبائي، مرجع سابق، ص ١٩٩ . ونعزز هذا القول أولا: بأن المجلس الأعلى للاتحاد قد انتخب حاكم إمارة أبو ظبي الشيخ زايد بالإجماع رئيساً للاتحاد للمرة السادسة في ٢ ديسمبر عام ٢٠٠١، وعند وفاة الشيخ زايد في شهر نوفمبر من عام ٢٠٠٤ انتخب المجلس الأعلى للاتحاد ابنه الشيخ خليفة بن زايد رئيسا للاتحاد ، وأما ما يتعلق بمنصب نائب الرئيس فبعد وفاة نائب الرئيس الشيخ راشد بن سعيد ال مكتوم تولى منصب نائب الرئيس مكتوم بن مكتوم وأخيرا تولى هذا المنصب الشيخ محمد بن راشد ال مكتوم بعد وفاة أخيه في شهر يناير من عام٢٠٠٦.

ثانياً: اختصاصات الرئيس

يباشر رئيس الاتحاد ثلاثة أنواع من الاختصاصات : الأولى يزاولها بحكم منصبه والثانية عن طريق المجلس الأعلى والثالثة عن طريق مجلس الوزراء:

النوع الأول: اختصاصات رئيس الاتحاد بحكم منصبه.

بموجب أحكام الدستور تتمثل هذه الاختصاصات في:

أ. تمثيل الدولة في الخارج والداخل باعتباره رمزاً للدولة الفيدرالية.

ب. الدعوة لإجراء اجتماع مشترك بين المجلس الأعلى ومجلس الوزراء ، كلما اقتضت الضرورة . نظمت هذا الاختصاص المادة (٥٤/٣) من الدستور ولكنها لم تحدد ماهية حالة الضرورة ، التي يعود تقديرها إلى رئيس الاتحاد كما لم يبين الدستور ما إذا منح هذا الاجتماع اتخاذ أي قرار لحالة الضرورة وآلية اتخاذ القرار فسلطة البت في هذه المسائل تكون للمجلس الأعلى وحده سواء أكانت من اختصاصه أم لا[١]. فمن المتوقع أن يكون هذا الاجتماع فقط للمشورة وتبادل وجهات النظر في القضايا التي دُعوا لحضورها.

ج. رئيس المجلس الأعلى للاتحاد

ولما كان رئيس الاتحاد كذلك فهو رئيس المجلس الأعلى وهو الذي يدعوه للانعقاد وقت ما يريد كما أنه يدير النقاشات داخله ويحضر هذا الاجتماع.

د. رئيس المجلس الأعلى للدفاع

---

(1) د. السيد محمد إبراهيم، مرجع سابق، ص ٢٢١.

نظمت هذا الاختصاص المادة (١٤١) من الدستور بالإضافة لكون رئيس الاتحاد هو رئيس المجلس الأعلى للدفاع كما يجب أن يكون من بين أعضائه نائب رئيس الاتحاد ومجلس وزراء الاتحاد ووزير الخارجية والدفاع والمالية والقائد العام ورئيس الأركان العامة.

هـ . التوقيع على القوانين والمراسيم والقرارات الاتحادية التي يصدق عليها المجلس الأعلى ويصدرها م (٥٤).

الباحث يرى بأن هذا النص تزيد غير مبرر لوروده في المادة (١١٤) من الدستور التي نصت على أنه: "لا يصدر مرسوم إلا إذا أقره مجلس الوزراء وصدق عليه رئيس الاتحاد أو المجلس الأعلى على حسب اختصاصه وتنشر المراسيم بعد توقيعها من رئيس الاتحاد في الجريدة الرسمية".

و- متابعة تنفيذ السياسة العامة

فبموجب المادة (٦٤) من الدستور يكون رئيس مجلس الوزراء والوزراء مسؤولين سياسياً بالتضامن أمام رئيس الاتحاد والمجلس الأعلى والاتحاد عن تنفيذ السياسة العامة للاتحاد في الداخل والخارج ، فكل منهم مسؤول شخصياً أمام رئيس الاتحاد والمجلس الأعلى عن أعمال وزارته.

النوع الثاني: اختصاصات يمارسها عن طريق المجلس الأعلى

تعد هذه الاختصاصات مرتبطة بموافقة مجلس الوزراء أو التصديق عليها من المجلس الأعلى وموافقة مجلس وزراء الاتحاد وذلك في أحوال الضرورة التي يحددها القانون ويبلغ هذا المرسوم إلى المجلس الوطني الاتحادي في أول اجتماع له.

فالجهة المخولة بتقدير حالة الضرورة هي الرئيس والمجلس الأعلى.

أ : إعلان حالة الحرب

كما نظمت المادة (١٤٠) من الدستور كيفية إعلان قيام الحرب الدفاعية ضد أي هجـــوم على الدولة ، حيث يتم إعلان هذه الحرب بمرسوم يصدره رئيس الاتحاد بعد أن يصادق عليـــه المجلس الأعلى.

ب : **اقتراح بتعيين رئيس مجلس الوزراء**

إن الرئيس يختص بتعيين رئيس مجلس وزراء الاتحاد كما يقبل استقالته ويحق لـــه أن يعفيه من منصبه بشرط أن يوافق المجلس الأعلى (م٥٤/٥).

ويختص أيضا بتعيين نائب رئيس مجلس وزراء الاتحاد والـــوزراء ويقبـــل اســـتقالتهم ويعفيهم من مناصبهم بناء على اقتراح رئيس مجلس وزراء الاتحاد.

يتبين من هذا النص أن موافقة المجلس الأعلى تنحصر في تعيين رئيس مجلس الوزراء ، في حين أن نائب رئيس مجلس الوزراء يشترط لتعيينه موافقة رئيس الاتحاد بالاســـتناد إلـــى اقتراح رئيس مجلس الوزراء.

ج: حل المجلس الوطني الاتحادي

يجوز بمرسوم يصدره رئيس الاتحاد بموافقة المجلس الأعلى للاتحـــاد حـــل المجلـــس الوطني للاتحاد على أن يتضمن مرسوم الحل دعوة المجلس الجديد للانعقاد في مدة لا تتجـــاوز الستين يوماً من تاريخ صدور مرسوم الحل. ولا يجوز أن يتم حـــل المجلـــس مـــرة أخـــرى للأسباب نفسها (٨٨) من الدستور.

النوع الثالث: اختصاصات يمارسها عن طريق مجلس الوزراء وتتمثل هذه الاختصاصات في

أ– التعيين

يعين رئيس الاتحاد الممثلين الدبلوماسيين المعتمدين لدى الدول الأخرى ، وغيرهم من كبار موظفي الاتحاد المدنيين والعسكريين (باستثناء رئيسي) المحكمة الاتحادية العلياوقضاتها) ، كما يقبل استقالاتهم ويعزلهم بناء على موافقة مجلس وزراء الاتحاد ، ويتم هذا التعيين أو قبول الاستقالة أو العزل بمراسيم طبقاً للقوانين الاتحادية (م٥٤/٦).

كما يوقع أيضاً أوراق اعتماد الممثلين الدبلوماسيين للاتحاد لدى الدول والهيئات الأجنبية ، ويقبل اعتماد الممثلين الدبلوماسيين والقنصليين الأجانب لدى الاتحاد ويتلقى أوراق اعتمادهم (م ٥٤/٧).

ب- الإشراف على تنفيذ القوانين الاتحادية

يشرف رئيس الاتحاد على تنفيذ القوانين والمراسيم والقرارات الاتحادية بوساطة مجلس الوزراء والوزراء المختصين (م٥٤/٨).

ويرى البعض بأن سلطة الإشراف على مجلس الوزراء التي يملكها الرئيس على مجلس الوزراء تتضمن سلطة إلغاء قرارات مجلس الوزراء ، أو الوزراء أو وقفها أو تعديلها إذا كانت مخالفة للقوانين أو المراسيم الاتحادية[1].

جـ- حق العفو والمصادقة على أحكام الإعدام

يمارس الرئيس حق العفو أو تخفيف العقوبة ويصادق أيضاً على أحكام الإعدام (٥٤/١٠) ويرتب الاتحاد بموجب المادة (١٠٧) من الدستور أن يعفو عن تنفيذ العقوبة المحكوم بها من جهة قضائية اتحادية. قبل تنفيذ الحكم ، أو أثناء التنفيذ أو يخفف هذه العقوبة وذلك بناء على عرض وزير العدل الاتحادي وبعد موافقة لجنة مشكلة برئاسة الوزير ، من ستة أعضاء يختارهم مجلس وزراء الاتحاد ، لمدة ثلاث سنوات قابلة للتجديد من بين المواطنين ذوي الرأي

---

(1) د. السيد محمد إبراهيم، مرجع سابق، ص ٢٢٧.

والكفاءة في البلاد ، وتكون العضوية في هذه اللجنة مجانيـــة ، ومـــداولتها ســـرية ، وتـــصدر قراراتها بأغلبية الأصوات.

ويصدق الرئيس على حكم الإعدام، وله أن يبدل به بعقوبة أخرى تكون مخففـــة وذلـــك بناء على عرض وزير العدل وموافقة لجنة العفو المذكورة آنفا.

د- منح الأوسمة وأنواط الشرف العسكرية والمدنية وفقاً للقـــوانين الخاصـــة بهـــذه الأوســـمة والأنواط: ويلاحظ أن الدستور لم يحدد الجهة المنوط بها منح الرتب العـــسكرية التـــي يـــرى الباحث أن حق منحها يكون وفقاً لقوانين كل جهة علماً بأنه يرجح بأن الرئيس هو مـــن يمـــنح الرتب للجيش باعتباره القائد الأعلى للقوات العسكرية والجيش في حين من الممكن أن يتم مـــنح الأوسمة للشرطة من قائد الأمن العام.

وتكون مداولات المجلس سرية ، وينشئ المجلس الأعلى أمانة عامة له تزود بعدد كافٍ من الموظفين لمعاونته على أداء المبادرة.

الفرع الثاني: المجلس الأعلى للاتحاد

المجلس الأعلى للاتحاد هو أعلى وأسمى سلطة دستورية في الإمارات العربية المتحـــدة ، كما أنه أعلى هيئة تشريعية وتنفيذية ، وهو الذي يرسم الـــسياسة العامـــة ويقـــر التـــشريعات الفدرالية ، ولحاكمي أبو ظبي ودبي حق النقض.

يجتمع المجلس أربع مرات في السنة ، وعادة ما تكون اجتماعاته بشكل غير رســـمي. ولفهم أعمق وأشمل سيتم تناول هذا المجلس على النحو التالي:

أولاً: تشكيل المجلس الأعلى للاتحاد

يتشكل المجلس الأعلى للاتحاد من حكام جميع الإمارات المكونة لهذا الاتحاد أو مـــن يقوم مقامهم في إماراتهم. في حالة غيابهم أو تعذر حضورهم.

ويمثل هذا التشكيل المبدأ الأساسي الذي يقوم عليه النظـام الفـدرالي وهـو الوحـدة والاستقلال.

فالوحدة تنبثق من كون هذا المجلس هو رأس السلطة التنفيذية للدولـة ككـل ، وعنـد ممارسته لاختصاصاته فإنه يجسد مبدأ جماعية الحكم(١).

بينما يمثل الاستقلال أن لكل إمارة من الإمارات صوتاً واحداً في مداولات المجلس فكل إمارة تشترك على قدم المساواة في ممارسة اختصاصاتها الدستورية ، ويخل مبـدأ الاسـتقلال اشتراط الدستور –المادة ٤٩– أن يكون من بين الأصوات لإصدار أي قرار صوتا إمارتي أبـو ظبي ودبي.

كما يرى الباحث أيضاً بأن الدستور لم ينص صراحة على أن هذا المجلس – المجلـس الأعلى – ذو سلطة تنفيذية أو سلطة تشريعية ، ولكن وفقاً للمادة (٤٦) من الدستور فإنهـا قـد أصبغت عليه صفة السلطة الأعلى للاتحاد ، وتنظم سير العمل في المجلس الأعلى لائحة داخلية خاصة به(٢).

إن الدستور قد فرق في القرارات التي يصدرها المجلس الأعلى ، بين كونهـا مـسائل موضوعية أو مسائل إجرائية.

ففي المسائل الموضوعية تصدر القرارات بأغلبية خمسة أصوات مـن أصـل سـبعة بشرط أن يكون من بين الأصوات صوتا أبو ظبي ودبي ، أما في المسائل الإجرائيـة فتـصدر

---

(1) د. السيد محمد إبراهيم، مرجع سابق، ص ٢٠٥.

(2) طبقاً للائحة الداخلية للمجلس الأعلى الصادرة بقرار هذا المجلس رقم ٤ لسنة ١٩٧٢ فإن للمجلس دور انعقاد عادي سنوي لا يقل عن ثمانية أشهر في السنة تبدأ في الأسبوع الأول من شهر أكتوبر من كل عام ويعقد المجلس في أثناء دورته العادية السنوية جلسة عادية مرة كل شهرين ويجوز دعوته عند الضرورة.

القرارات بالأغلبية العادية (٤) من أصل (٧)، وفقاً للمادة التاسعة ، من اللائحة الداخلية للمجلس الأعلى فالمسائل الإجرائية هي:

١- تحديد يوم انعقاد جلسات المجلس العادية.

٢- تقرير انعقاد المجلس في أي مكان آخر غير عاصمة الاتحاد.

٣- تقرير مبدأ مناقشة موضوع ما وارد في جدول أعمال جلسة المجلس العادية في غير ترتيبه.

٤- تقرير طريقة أخذ الأصوات في موضوع معين.

٥- تقرير عدم إثبات القرار الذي يصدره المجلس في محضر الجلسة.

٦- تقرير المجلس استدعاء من يراه للإدلاء بما يطلبه المجلس من إيضاحات.

٧- تقرير الموافقة على ما يطلبه الأمين العام من الاستعانة بواحد أو أكثر من معاونيه في أعمال الجلسة.

إلا أن المادة (٤٩) من اللائحة الداخلية قد اشترطت في حالة واحدة بان يصدر قرار بالإجماع فيها وهو حالة طلب أي قطر عربي مستقل الانضمام إلى الاتحاد.

وعند إصدار المجلس الأعلى قراراته فيجب على الأقلية أن تلتزم برأي الأغلبية المذكورة.

والمجلس يعقد جلساته في عاصمة الاتحاد –أبو ظبي– ولا يكون انعقاده صحيحاً إلا بحضور خمسة من أعضائه على الأقل من بينهم ممثلو إمارتي أبو ظبي ودبي.

ثانياً: اختصاصات المجلس الأعلى للاتحاد

يملك المجلس الأعلى للاتحاد نوعين من الاختصاصات التنفيذية[١] الأولى يمارسها بمفرده والثانية يمارسها عن طريق هيئات أخرى للتصديق عليها ، وفيما يلي بيانهما:

أ- الاختصاصات التي يمارسها المجلس الأعلى بمفرده ولا يجوز التفويض بها ، وتتمثل هذه الاختصاصات فيما يلي:

* رسم السياسة العامة للاتحاد.

تنص المادة (١/٤٧) من الدستور على أن "يتولى المجلس الأعلى للاتحاد رسم السياسة العامة في جميع المسائل الموكلة للاتحاد بمقتضى الدستور ، والنظر في كل ما من شأنه أن يحقق أهداف الاتحاد والمصالح المشتركة للإمارات الأعضاء".

وعندما يمنح الدستور المجلس الأعلى سلطة رسم السياسة العامة للدولة فهذا يعني أن المجلس هو رأس السلطة التنفيذية ، وما وجود الهيئات الأخرى في هذه السلطة – كمجلس الوزراء– إلا لمساعدته في ممارسة هذا الحق[٢].

* انتخاب رئيس الاتحاد ونائبه:

يقوم المجلس الأعلى بانتخاب رئيس الاتحاد ونائبه من بين أعضائه كما في (م/٥) من الدستور إلا أن الدستور قد صمت إزاء طريقة الانتخاب كما أنه لم يحدد الأغلبية المطلوب تحققها. وعلى هذا الأساس يجب الرجوع إلى القواعد العامة التي تحكم سير العمل وفقاً للائحة الداخلية للمجلس ، فالانتخابات يجب أن تكون سرية ، والأغلبية المطلوبة يجب أن تكون خمسة من أصل سبعة على أن يكون من بين تلك الأصوات صوتاً إمارتي أبو ظبي ودبي، ونظرا

---

(1) هنالك اختصاصات تشريعية تم التطرق إليها بالسلطة التشريعية.

(2) د. عادل الطبطبائي، مرجع سابق، ص ٢١٧.

لكون الانتخابات من المسائل الموضوعية التي تشترط فيها الأغلبيــة الخاصــة التــي تطلبهــا الدستور ، فيجب على الأقلية أن تلتزم برأي الأغلبية[1].

* قبول عضو جديد في الاتحاد:

نصت المادة الأولى من الدستور على انه "يجوز لأي قطر عربي مستقل أن ينضم إلــى الاتحاد ، متى وافق المجلس الأعلى للاتحاد على ذلك بإجماع الآراء".

تعد الإمارات العربية من الدول الفدرالية المنفتحة التي لا تقوم فقــط علــى مؤســسيها فيجوز لأي دولة عربية –إمارة ، أو مملكة ، أو سلطنة– أن تقدم طلبــاً للانــضمام للاتحــاد. والدستور يتطلب توافر شروط في الدولة مقدمة الطلب ، وهذه الشروط تتمثل في:

١- عروبة القطر الراغبة في الاتحاد ، وذلك للحفاظ على عروبة دولة الإمارات.
٢- أن تكون الدولة مستقلة وذلك بهدف أن تكون إرادتها سليمة من العيوب وغير خاضعة لأي نفوذ أجنبي[2].
٣- قبول المجلس الأعلى انضمام القطر العربي بالإجماع.

وبعد الموافقة على الانضمام يتم تفعيل المادة (٦٨) من الدستور بزيادة عدد المقاعد في المجلس الوطني.

* تعيين رئيس مجلس الوزراء:

يختص المجلس الأعلى للاتحاد بالموافقة على تعيين رئــيس مجلــس وزراء الاتحــاد وقبول استقالته وإعفائه من منصبه. وذلك بناء على اقتراح رئيس الاتحاد كما في(م٤٧/٥) من الدستور.

---

(1) د. السيد محمد إبراهيم، مرجع سابق، ص ٢٥٠.
(2) ناجي شراب نقلاً عن د. أحمد كمال أبو المجد، مرجع سابق، ص١٣٧.

أما الوزراء ونائب الرئيس فإن تعيينهم يتم من جانب رئيس الدولة بناء علـــى اقتـــراح رئيس مجلس الوزراء.

* التصديق على تكتل الإمارات في وحدات سياسية أو إدارية[١].:

نصت المادة (١١٨) من الدستور على أنه يجوز لإمارتين أو أكثـــر – بعـــد مـــصادقة المجلس الأعلى– التكتل في وحدة سياسية أو إدارية أو توحيد كل مرافقها العامة أو بعـــضها أو إنشاء إدارة واحدة أو مشتركة للقيام بأي مرفق من هذه المرافق.

أجاز الدستور الإماراتي للإمارات الأعضاء أن تتوحد فيما بينها سياسياً أو إدارياً.

ولما كان الناتج من التوحد بين إمارتين أو أكثر حدوث عقبات على الصعيد الـــسياسي والاقتصادي... الخ. والحكومة المركزية ؛ فلهذا اشترط الدستور أن تخـــضع هـــذه الاتفاقيـــات المنظمة لتلك الأوضاع –السياسية أو الإدارية– لمصادقة المجلس الأعلى للاتحاد.

* الحفاظ على الأمن والنظام داخل إمارات الاتحاد:

أجازت المادة (١٤٣) من الدستور لكل إمارة من الإمارات طلب الاســـتعانة بـــالقوات المسلحة المحلية التابعة لإحدى الإمارات شريطة موافقة الإمارة طالبة الاستعانة والإمارة التابعة لها تلك القوات.

ويجيز الدستور لرئيس الاتحاد ومجلس الوزراء الاتحـــادي مجتمعـــين ، إذا لـــم يكـــن المجلس منعقداً اتخاذ ما يلزم من التدابير العاجلة التي لا تحتمل التـــأخير ، ودعـــوة المجلـــس الأعلى للانعقاد فوراً.

---

(1) يرى الدكتور السيد محمد إبراهيم ، مرجع سابق ، ص٢٥٦ أن التكتلات السياسية تؤدي إلى تقوية أركان الاتحاد ، إذ أن اتساع نطاق التكتلات السياسية بحيث إذا شملت كل الإمارات الأعضاء في الاتحاد لأصبحت دولة الاتحاد دولة موحدة لا دولة مركبة وهذا الرأي صحيح ولكنة يشترط تكتل كل الإمارات ، أما إذا اقتصر الأمر على إمارتين فسينتج منة كيان جديد ، قد ينافس بقية الوحدات الأخرى ، ويغير من هيكل الاتحاد وطبعة

عند حدوث اضطرابات داخلية أو فتن يحق لأي إمارة أن تطلب يد العون من القــوات الفدرالية لمساعدتها على إعادة الأمن والهدوء ، أما إذا تعرض إقلــيم أي إمــارة لأي عــدوان خارجي فهنا لا تنتظر الحكومة المركزية أن تطلب منها الإمارة ذلك فهذا يعــد عــدواناً علــى أرض دولة الإمارات المتحدة يستوجب أن تتدخل مباشرة(١).

* الاعتراض على الاتفاقيات الخارجية التي تعقدها الإمارات الأعضاء:

نصت المادة (١٢٣) من الدستور على أنه " استثناء من نص المادة ١٢٠ بنــد١ بــشأن انفراد الاتحاد أصلاً بالشؤون الخارجية والعلاقات الدولية ، يجوز للإمــارات الأعــضاء فــي الاتحاد ، عقد اتفاقيات محدودة ذات طبيعة إدارية مع الدول والأقطار المجاورة لها ، على أن لا تتعارض مع مصالح الاتحاد ، ولا مع القوانين الاتحادية ، بــشرط إخطــار المجلــس الأعلــى للاتحاد مسبقاً. فإذا اعترض المجلس الأعلى على إبرام تلك الاتفاقيات ، فيتعين إرجاء الأمــر إلى أن تبت المحكمة الاتحادية بالسرعة الممكنة في هذا الاعتراض".

* التفويض في إصدار المراسيم:

نصت المادة (١١٥) من الدستور على أن "للمجلس الأعلى أن يفوض رئــيس الاتحــاد ومجلس الوزراء مجتمعين في إصدار ما يقتضي الأمر إصداره في غيبة المجلس الأعلــى مــن المراسيم التي يختص المجلس المذكور بالتصديق عليها على ألا يشمل هذا التفــويض الموافقــة على المعاهدات والاتفاقيات الدولية ، أو إعلان الأحكام العرفية ورفعها ، أو إعلان قيام الحرب الدفاعية أو تعيين رئيس أو قضاة المحكمة الاتحادية العليا أو قضاتها.

وعلى هذا الأساس حتى يكون التفويض صحيحاً فلابد من توافر شــروطه الدســتورية فيجب أن يصدر من رئيس الاتحاد ومجلس الوزراء مجتمعين.

---

(1) د. عادل الطبطبائي، مرجع سابق، ص ٢٢١.

والتفويض يجب أن ينصب على الاختصاصات المحددة بنص المادة ، فـــلا يجـــوز أن يشمل التفويض الاختصاصات التي يتولاها المجلس الأعلى بنفسه(١).

كتعيين رئيس الوزراء أو رسم السياسية العامة.

ويشترط في التفويض أن يصدر أثناء غيبة المجلس الأعلى ، إلا أن الدستور قد استثنى من التفويض في إصدار المراسيم ما ياتي:

١- الموافقة على المعاهدات والاتفاقيات الدولية.

٢- إعلان الأحكام العرفية ورفعها.

٣- تعيين رئيس المحكمة العليا وقضاتها.

* الرقابة العليا على شؤون الاتحاد:

ولما كان المجلس الأعلى هو أسمى سلطة في البلاد ، فمن الطبيعي جـــداً أن يخـــتص بالرقابة على شؤون الاتحاد ، فيضع ما يراه من قوانين أو قرارات لتحقيـــق المـــصالح العامـــة للدولة.

* وضع اللائحة الداخلية للمجلس الأعلى:

يضع المجلس الأعلى لائحته الداخلية متضمنة نظام سير العمل فيه ، وطريقة التصويت على قراراته (م/٤٨) من الدستور.

ب: اختصاصات يمارسها المجلس الأعلى عن طريق هيئات أخرى

يمارس المجلس الأعلى الاختصاصات عن طريق رئيس الاتحاد –وقد سبق ذكرهـــا – ولكنه يمارس اختصاصات أخرى عن طريق مجلس الوزراء

---

(1) د. السيد محمد إبراهيم، مرجع سابق، ص ٢٥٥.

بالتصديق والاعتماد على قرارات الهيئات أخرى ، حيث جعل الدستور نفاذ الكثير من القرارات الصادرة من مجلس الوزراء أو من المجلس الوطني وبعض القرارات الإدارية الصادرة من رئيس الاتحاد معلقة على تصديق المجلس الأعلى وتتمثل في:

١- الموافقة على تعيين رئيس المحكمة الاتحادية العليا وقضاتها ، وقبول استقالاتهم وفصلهم وفقاً لأحكام الدستور.

٢- التصديق على القوانين الاتحادية المختلفة قبل إصدارها بما في ذلك قانون الميزانية العامة السنوية للدولة والحساب الختامي.

٣- المصادقة على المعاهدات التي وافق عليها مجلس الوزراء.

٤- المصادقة على إعلان الأحكام العرفية.

٥- المصادقة على مرسوم إعلان قيام الحرب بناء على اقتراح رئيس الاتحاد بعد أن يصدر مرسوم بذلك.

رأي الباحث

يعود الفضل في إنشاء هذا الاتحاد إلى جهود حاكم أبو ظبي وإرادة حكام الإمارات الأخرى وعلى رأسهم حاكم دبي ، ولهذا اشترط الدستور لإصدار القرارات من المجلس الأعلى موافقة أبو ظبي ودبي ، إلا أن هذا الشرط محفوف بالمخاطر ويضعف المركز القانوني لإمارة أبو ظبي باعتبارها العاصمة المركزية للدولة ومصدرة القرارات ، فحبذا تعديل الدستور وإيجاد التوازن بتبني رأي الأغلبية في اتخاذ القرارات ، وعند تعادل الأصوات يكون صوت أبو ظبي هو المرجح للقرار.

الفرع الثالث: مجلس الوزراء الاتحادي

للدولة الإماراتية مجلس وزراء يمارس العديد من الاختصاصات ، وسيتم التطرق لهـذا المجلس على النحو التالي:

أولاً: تكوين المجلس الوزراء

يتشكل مجلس الوزراء وفقا للمادة (١٥٥) من الدستور من رئيس مجلس الوزراء ونائبه وعدد من الوزراء المتساوين في المركز القانوني.

ويتم تعيين رئيس مجلس وزراء الاتحاد بناء على اقتراح رئـيس الاتحـاد وبموافقـة المجلس الأعلى للاتحاد وأما نائب رئيس مجلس الوزراء والوزراء فيتم تعيينهم بمرسـوم مـن رئيس الاتحاد بناء على اقتراح رئيس مجلس الوزراء.

ولم يشترط الدستور شروطا معينة يجب توافرها في الوزراء ، سوى أن يكونـوا مـن بين مواطني الاتحاد المشهود لهم بالكفاءة والخبرة.

لقد حددت المادة (٥٨) من الدستور الوزارات التي يشملها أول مجلس وزراء اتحادي ، إلا أن هذا لا يعني حصر عدد الوزارات في تلك التي نص عليها الدستور، فلا يوجد مـا يمنـع من استحداث وزارات جديدة.

ولقد أضيف إليها فعلاً وزارات أخرى في مناسـبات متعـددة مثـل وزارة الإسـكان والشباب والرياضة والزراعة والثروة السمكية والكهرباء والبترول والثروة المعدنية[١].

ويشترط الدستور في من يتولى أي منصب من مناصب مجلس الـوزراء بمـن فـيهم الرئيس أن يمتنع عن مزاولة أي عمل مهني أو تجاري أو مالي ، أو أن يدخل فـي أي معاملـة تجارية مع الحكومة الاتحادية أو حكومات الإمارات أو أن يجمع بين منصبه والعـضوية فـي

---

(1) السيد محمد إبراهيم، مرجع سابق، ص ٢١٠.

مجلس إدارة شركة تجارية أو مالية ، كما لا يجوز له أن يجمع مع منصبه أكثر مـن منـصب رسمي واحد في إحدى الإمارات مع التخلي عن سائر مناصبه الرسمية والمحليـة الأخـرى إن وجدت (م/٦٢) من الدستور.

كما تنص المادة (٧١) من الدستور على أنه "لا يجوز الجمع بـين عـضوية المجلـس الوطني الاتحادي وأي وظيفة من الوظائف العامة في الاتحاد بما في ذلك المناصب الوزارية".

ومداولات مجلس الوزراء سرية ويتم إصدار قراراته بأغلبية جميع أعـضائه ، وعنـد تساوي الأصوات يرجح الجانب الذي فيه رئيس الوزراء. ولكل وزير صوت واحد وإن تـولى أكثر من منصب وزاري ، وعلى الأقلية أن تحترم رأي الأكثرية.

ويمارس نائب رئيس مجلس الوزراء جميع سلطات رئيس مجلس الوزراء عند غيابـه لأي سبب من الأسباب[١].

ثانياً: اختصاصات مجلس وزراء الاتحاد

إن الباحث في دستور الإمارات العربية المتحدة يتبين له بأن مجلس الـوزراء يمـارس نوعين من الاختصاصات: الأولى سياسية والثانية إدارية:

أ- الاختصاصات السياسية:

وتتمثل هذه الاختصاصات في:

- تنفيذ السياسة العامة للدولة في الداخل والخارج.
- إقرار المعاهدات.
- إعلان قيام حالة الأحكام العرفية.
- إعلان الحرب الدفاعية.

---

(1) السيد محمد إبراهيم، مرجع سابق، ص ٢١٠.

- دعوة المجلس الوطني الاتحادي للانعقاد في أدواره العادية وغير العادية وفضها.

ويجب على مجلس الوزراء عند ممارسته لاختصاصاته السياسية أن يخضع جميع تلك الأعمال إلى تصديق المجلس الأعلى أو رئيس الدولة وذلك وفقاً للدستور.

ب- الاختصاصات الإدارية:

لا يقتصر اختصاص مجلس الوزراء على ممارسة الشؤون السياسية للاتحاد ، بل يمارس أيضاً اختصاصات إدارية ، ويمارس مجلس الوزراء تلك الاختصاصات بالاستناد إلى (المادة/٦٠) من الدستور المتمثلة في:

- الإشراف على تنفيذ القوانين والمراسيم واللوائح والقرارات الاتحادية بوساطة كافة الجهات المعنية في الاتحاد أو الإمارات.
- وضع اللوائح اللازمة لتنفيذ القوانين الاتحادية ، وكذلك لوائح الضبط.
- سلطة تعيين الموظفين الاتحاديين وعزلهم.
- إعداد مشروعات المراسيم والقرارات المختلفة.

وعند ممارسة مجلس الوزراء لاختصاصاته الإدارية فإنه يتولاها بنفسه دون الحاجة إلى أن تصدق عليها أي سلطة أعلى منه ، باستثناءً حالات قليلة مثل تعيين كبار الموظفين(1).

وهنا سؤال يطرح نفسه من الجهة التي تسن القوانين ؟

للإجابة عن هذا السؤال نقول: إن عملية ولادة القانون تمر بالمراحل التالية :

١- الاقتراح: بموجب المادة (٦) و(١٠/١٢) من الدستور فإن مجلس الوزراء هو الذي يحضر مشروع القانون ويعرضه على المجلس الوطني الاتحادي.

---

(1) د. السيد محمد إبراهيم، مرجع سابق، ص ٢٦٦.

وأما ما يتعلق باقتراح الدستور فإن المجلس الأعلى للاتحاد له وحده الحق في اقتراح تعديل الدستور ويقدمه إلى المجلس الوطني الاتحادي.

٢- المناقشة والتصويت: يملك المجلس الوطني الاتحادي حق المناقشة والتصويت على مشروع القانون ، وإذا أدخل المجلس الوطني الاتحادي تعديلاً على مشروع القانون ولم يكن هذا التعديل مقبولاً لدى رئيس الدولة والمجلس الأعلى الاتحادي ؛ فله أن يعيده إلى المجلس الوطني الاتحادي ، فإن أجرى المجلس الوطني في ذلك أي تعديل لم يكن مقبولاً لدى رئيس الدولة أو الاتحاد ، أو رفض المجلس الوطنى الاتحادي مشروع القانون بعد إجراء التعديل ، يحق لرئيس الدولة أن يصدر القانون بعد أن يصادق عليه المجلس الأعلى.

وهنا تتمثل سلطة المجلس الوطنى في كونها سلطة استشارية لإبداء الرأي ووجهة النظر فقط[١].

٣- التصديق بموجب المادة (٤٧) من الدستور فإن المجلس الأعلى للاتحاد أن يصادق على القوانين الاتحادية.

وبالرغم من أن التصديق من صلب اختصاصات السلطة التشريعية إلا أن السلطة التنفيذية هي التي تقوم به.

٤- الإصدار: حتى يتم التعبير عن ميلاد القانون فإن رئيس الدولة هو الذي يتولى إصدار القانون- (م/٥٤) من الدستور-.

٥- النشر ، تقوم السلطة التنفيذية بإحاطة الجميع بهذا القانون حتى ينفذ سريانه في حقهم.

ويتبين أن دور سلطة التنفيذية في العملية التشريعية:

---

(1) ناجي شراب، مرجع سابق، ص ١٥٨.

يتمثل في اقتراح مشروع القانون والتصديق عليه ثم إصداره ونشره أما السلطة التشريعية فيتمثل دورها في إبداء الرأي والنصيحة وإصدار التوصيات.

وعلى الجانب الآخر يجوز للإمارات الأعضاء أن تصدر التشريعات التي يجيز لها الدستور إصدارها وتتولى كل إمارة تنفيذ هذه التشريعات ، كما تقوم كل إمارة بتنفيذ التشريعات الفدرالية الصادرة من الحكومة المركزية من خلال أجهزتها الحكومية وموظفيها التابعين لها.

المطلب الرابع

السلطة القضائية

ولما كانت الإمارات العربية المتحدة دولة فدرالية قائمة على أساس توزيع ممارسة السلطة بين الحكومة المركزية وحكومات الإمارات ، فكان لابد من وجود سلطة قضائية عليا تفصل في النزاعات المستقبلية التي قد تنشأ بين الإمارات والحكومة المركزية ، وعلى هذا الأساس أناط الدستور الإماراتي السلطة القضائية للدولة الفدرالية بالمحكمة الاتحادية العليا.

وبالإضافة إلى المحكمة العليا هنالك المحاكم المحلية الخاصة في كل إمارة وسيتم تناول المحكمة الاتحادية العليا في الفروع التالية:

الفرع الأول: تكوين المحكمة الاتحادية العليا

تتكون المحكمة الاتحادية من رئيس وعدد من القضاة لا يزيدون جميعاً على خمسة يعينون بمرسوم يصدره رئيس الدولة بعد أن يصادق عليه المجلس الأعلى.

ويجيز الدستور أن يعين في المحكمة العليا قضاة مناوبون لا يزيد عددهم على ثلاثة لتكملة نصاب المحكمة عند الاقتضاء على ألا يجلس منهم أكثر من واحد في أي دائرة من دوائر المحكمة ، ولا يكون لأي منهم رئاسة الدائرة ، ويسري عليهم ما يسري على

قضاة المحكمة العليا من قواعد ، عدا الأحكام الخاصة بهم. إن القضاء حسب الدستور الإماراتي ليس جزءاً أو تابعاً للسلطة التنفيذية أو التشريعية ، بل هو سلطة مستقلة قائمة بذاتها تقف على قدم المساواة مع السلطتين الأخريين ؛ وذلك لأن القضاة مستقلون ، ولا سلطان عليهم في قضائهم لغير القانون وضميرهم(١).

لقد منح الدستور ضمانة هامة لقضاة المحكمة تتمثل في عدم جواز عزلهم أثناء ممارستهم لوظيفتهم، ونظمت المادة (٩٧) من الدستور حالات إنهاء ولايتهم، تتمثل في الوفاة ، والاستقالة ، وإنهاء مدة عقود المتعاقدين معهم أو مدة إعارتهم ، وبلوغ سن الإحالة على التقاعد ، وثبوت عجزهم عن القيام بمهام وظائفهم لأسباب صحية ، والفصل التأديبي بناء على الأسباب والإجراءات المنصوص عليها في القانون ، وإسناد مناصب أخرى إليهم بموافقتهم.

وتشترط في قاضي المحكمة وفقاً لنظامها الشروط التالية:

١- أن يكون من مواطني الإمارات ، وكامل الأهلية ، ويجوز أن يعين من بين رعايا الدول العربية.

٢- أن لا تقل سنه عن ٣٥ سنة ميلادية.

٣- أن يكون حاصلاً على إجازة في الشريعة الإسلامية والقانون من إحدى الجامعات أو المعاهد العليا المعترف بها.

٤- أن يكون قد سبق له العمل مدة لا تقل عن ١٥ سنة في الأعمال القضائية أو القانونية أو ما يقابلها من وظائف النيابة أو دوائر الفتوى والتشريع أو قضايا الحكومة أو في تدريس القانون أو الشريعة الإسلامية في الجامعات أو المعاهد العليا المعترف بها أو في المحاماة أو في غير ذلك من الأعمال القانونية التي تعتبر نظيراً للعمل في القضاء.

---

(1) خالد يوسف الفندي الزعبي، زايد والأمة، بلا دار نشر، الطبعة الأولى، ٢٠٠١، ص ١٣٠.

٥- أن يكون محمود السيرة وحسن السمعة ، ولم يسبق الحكم عليه من إحدى المحـــاكم أو مجالس التأديب.

وتعقد المحكمة الاتحادية العليا جلساتها بالعاصمة أبو ظبي ويجوز لها أن تنعقد اســتثناء في أي عاصمة من عواصم الإمارات.

الفرع الثاني: اختصاصات المحكمة العليا

للمحكمة العليا دوائر تختص كل واحدة منها بنوع معين من القضايا ، فالدائرة الأولـــى تختص بالقضايا الدستورية وطلبات التفسير بين الإمارات أو بينها وبين الحكومة الاتحادية ، أما الثانية فتختص بالمواد الجنائية ، وأما الثالثة دائرة أو أكثر للمواد الأخرى المنصوص عليها فـــي قانون المحكمة العليا ، كما تختص المحكمة الاتحادية في المنازعات المدنية والتجارية والإدارية بين الأفراد والاتحاد سواء أكان الأخير مدعياً أم مدعىً عليه فيها إلى أن تنشأ محـــاكم اتحاديـــة ابتدائية.

وتتمثل اختصاصات المحكمة الاتحادية العليا في:

أولاً: المنازعات المختلفة بين الإمارات الأعضاء فـــي الاتحـــاد أو بـــين أي إمـــارة أو أكثـــر والحكومة الاتحادية ، متى أحيلت هذه المنازعات إلى المحكمـــة بنـــاء علـــى طلـــب أي طرف ، ويلاحظ بأن الدستور لم يحدد طبيعة هذه المنازعات . وعليه فإن سلطة المحكمة تفصل في المنازعات السياسية أو تلك المتعلقة بالديون أو المشكلات التي تنتج من إبـــرام العقود فيما بينها.

ثانياً: بحث دستورية القوانين الاتحادية إذا ما طعن فيها من قبـــل إمـــارة أو أكثـــر لمخالفتهـــا الدستور الاتحادي.

منح الدستور الإماراتي في المادة(م/٩٩) المحكمة الاتحادية العليا الاختصاص بالرقابة على دستورية القوانين واللوائح ، ويملك الطعن لدى المحكمة كلٌ من الإمارات ، والأفراد ، والسلطات الاتحادية إذا رأت أن تطعن في دستورية تشريع صادر من إحدى الإمارات. فالمحكمة العليا هي الجهة الوحيدة المختصة بالرقابة، فإذا طعن أمام محكمة الموضوع بعدم دستورية قانون فما عليها إلا أن تحيل الموضوع على المحكمة العليا وعليها أن تلتزم بقرار المحكمة ، لأن أحكامها تتمتع بالحجية المطلقة فهي نهائية وملزمة للكافة (م١٠١/١) من الدستور وسلطة المحكمة لا تمتد لتحكم بإلغاء القانون المخالف للدستور وإنما تعلن عن عدم دستوريته وعليها أن تمتنع عن تطبيقه في الدعوى المنظورة ، وعلى السلطات المعنية المبادرة إلى اتخاذ ما يلزم من تدابير لإزالة المخالفة الدستورية أو تصحيحها(١). فالرقابة تتم من خلال الدفع الفرعي.

ثالثاً: تفسير أحكام الدستور إذا ما طلبته منها إحدى سلطات الاتحاد أو حكومة إحدى الإمارات ، ويعد هذا التفسير ملزماً للكافة.

ويكون هذا الإختصاص بإبداء الرأي بناء على طلب إحدى سلطات الاتحاد أو حكومة إحدى الإمارات وهذا الاختصاص لا يلزم أن تتحقق به الخصومة[٢]، وهو ملزم للكافة.

رابعاً: مساءلة الوزراء وكبار موظفي الاتحاد المعينين بمرسوم ، عما يقع منهم من تصرفات خلال أدائهم وظائفهم الرسمية.

وتكون هذه المساءلة بناء على طلب المجلس الأعلى ووفقاً للقانون الخاص بذلك.

---

(1) د. عادل الطبطبائي، مرجع سابق، ص ٣٢٦.

(2) ناجي شراب، مرجع سابق، ص ١٦٣.

خامساً: النظر بالجرائم التي لها مساس مباشر بمصالح الاتحاد كالجرائم المتعلقة بأمنه في الداخل أو الخارج وجرائم تزوير المحررات أو الأختام الرسمية وجرائم تزييف العملة.

سادساً: تنازع الاختصاص بين القضاء الاتحادي والهيئات القضائية المحلية في الإمارات. ينقسم التنازع إلى قسمين:تنازع إيجابي وهو الذي تدعى به الهيئات اختصاصها بالنظر فيه. وتنازع سلبي عندما تدعى الهيئات عدم اختصاصها بالنظر فيه.

سابعاً: تفسير المعاهدات والاتفاقيات الدولية. وذلك بناء على طلب إحدى السلطات في الاتحاد.

ثامناً: اختصاصات أخرى بموجب نصوص الدستور تتمثل في:

أ. الاعتراض الذي قد يثيره المجلس الأعلى للاتحاد على إبرام الإمارات الاتفاقيات الدولية التي يجوز أن تعقدها بموجب المادة (١٢٣) من الدستور.

ب. الخلاف الناشئ بين إحدى الإمارات والسلطات الاتحادية المختصة في شأن إبرام هذه السلطات معاهدة أو اتفاقية دولية تمس المركز الخاص لتلك الإمارة (م١٢٤).

ج. التعارض الذي قد ينشأ بين هذا الدستور الفيدرالي ودساتير الإمارات أو بين القوانين الاتحادية والتشريعات واللوائح والقرارات الصادرة عن سلطات الإمارات (م١٥١). كما نص الدستور (م١٠٢) على أن يكون للاتحاد محكمة اتحادية ابتدائية أو أكثر تنعقد في عاصمة الاتحاد الدائمة أو في بعض العواصم لممارسة السلطة القضائية في دائرة اختصاصاتها التي تتمثل في :

١ -المنازعات المدنية والتجارية والإدارية بين الاتحاد والأفراد سواء أكان الاتحاد مدعياً أم مدعى عليه فيها.

٢-الجرائم التي ترتكب ضمن حدود العاصمة الاتحادية باستثناء ما تختص بنظره المحكمة الاتحادية العليا بموجب المادة (٩٩) من الدستور.

٣-قضايا الأحوال الشخصية والقضايا المدنية والتجارية وغيرها بين الأفراد التي تنشأ في العاصمة الاتحادية الدائمة.

وينظم القانون كل ما يتعلق بالمحاكم الاتحادية الابتدائية من حيث ترتيبها وتشكيلها ودوائرها واختصاصها المكاني والإجراءات التي تتبع أمامها وطرائق الطعن في أحكامها ، ويجيز القانون أن ينص على استثناء أحكام المحاكم أمام إحدى دوائر المحكمة الاتحادية العليا في الحالات المحددة[1].

وعلى صعيد الإمارات فإن السلطة القضائية تتولاها الهيئات القضائية المحلية وذلك للفصل في النزاعات التي لا تدخل في اختصاص السلطة القضائية الاتحادية حيث نصت المادة (١٠٤) من الدستور على أن "تتولى الهيئات القضائية المحلية في كل إمارة جميع المسائل القضائية التي لم يعهد بها إلى القضاء الاتحادي بمقتضى أحكام هذا الدستور".

كما أجاز الدستور أن تنقل أي إمارة للسلطة الاتحادية بعض اختصاصاتها القضائية أو كلها ، كما أجاز استئناف الأحكام الصادرة عن محاكم الإمارات أمام محاكم الاتحاد وذلك بالاستناد إلى نص المادة (١٠٥) من الدستور.

" والله ولي التوفيق "

الخاتمـــــة

يتباين شكل الدول على مر العصور نتيجة لتباين عناصر القوة والضعف والبيئة المحيطة ، وينعكس هذا التباين على المستوى الأيديولوجي والاجتماعي اللذين يمتاز بهما

---

(1) خالد يوسف الفندي الزعبي، زايد والأمة، مرجع سابق، ص١٢٦.

شعوب تلك الدول وفقاً للشكل الذي يسعى للوصول إليه . أما اختلاف الشعوب بتبني شكل الدولة فهي ظاهرة صحية لا يمكن تجاهلها بأي ذريعة كانت سواء أكانت قومية وطنية أم دينية.

هذا التباين في الدين والعرق واللغة والاقتصاد أمر مُسلّم به في كل مجتمع ، لكن الفرق بين هذا المجتمع و ذلك يظهر في مدى قدرة مؤسسات الدولة على إيجاد توازن بين الانصهار والتعايش السلمي والاتفاق فيما بين الشعب الواحد وفق رؤية وطنية خالصة تنصب على مصلحة الجميع مع تحقيق رغبات الشعوب وتطبيقها وضمان الحقوق الدستورية والتمثيل النسبي في مجالسهم التشريعية وحق المشاركة في الحياة السياسية وصنع القرار.

وتتبين من هذه الدراسة أهمية اللامركزية السياسية للدول ذات المساحات الشاسعة والمترامية الأطراف حيث يتمتع الشعب بممارسة حقه في الاستقلال ضمن حدوده الجغرافية وحقه في المشاركة في إدارة شؤون السلطات الثلاث ، شريطة أن يتم ذلك كله ضمن إطار الديمقراطية التي تقوم على أن يحكم الشعب نفسه وأن يتولى ممارسة سلطاته بنفسه – من خلال نوابه في البرلمان – والابتعاد عن سياسة الحزب الواحد والقمع ومصادرة حقوق المواطنين وحرياتهم وتقبل الرأي الأخر ، لأن الجميع يعمل لمصلحه الدولة . إن انتهاج الدولة ذات النظام الفدرالي منهج الديمقراطية في الحياة السياسية سيترتب عليه الحفاظ على وحدة الدولة وتماسكها ، لأن الجميع على علم ويقين بأن هذا النظام سيحقق نتائجه المرجوة . أما منع الحكومة المركزية في العاصمة من التدخل في عمل الولايات الأعضاء عن طريق حصر الاختصاصات في يدها دون السماح لهم بمزاولة أي اختصاص يدخل في صلب ولاياتهم ، أو مصادرة الحقوق والحريات وعدم تقبل الرأي والرأي الأخر ، أو انتهاج سياسة الحزب الواحد دون السماح بوجود أحزاب للمعارضة أو أن تكون الأحزاب صورية ، أو اشتراط الدولة أن يكون المرشح للبرلمان من الحزبيين أو ضرورة موافقة الحزب على ترشحه ؛ فإن

الاضطرابات والفتن والتفكك والاستقلال والانقسام هو مصير هذه الدولة – وتستثنى من هذا الاعتبارات السياسية على الساحة الدولية ، وتدخل الأيدي الأجنبية في دعم بعض الولايات لنيل استقلالها فهذا سبب جوهري في تفكك هذه الدولة – ولما كانت اللامركزية السياسية تقوم على توزيع السلطات الثلاث وفقاً للدستور فهنا لا نكون بصدد الحكم الذاتي ، الذي يقصد به منح إقليم معين يتمتع سكانه بعوامل عديدة تاريخية اثنية اجتماعية ، بمجلس تشريعي مستقل يهدف إلى إدارة ذلك الإقليم على أسس نابعة من رغبات الشعب في الإقليم، وتطلعاته ضمن حدود دستور الدولة .

هذه اللامركزية التي يقصد بها الحكم الذاتي هي مهددة كيان الدولة ، ونتائجه الانفصال القسري عن السلطة المركزية ، وهذا ما حدث سنة ١٩٧٩، في منح الدستور الأسباني إقليم الباسك ، فبدأت الثورات والعمليات العسكرية ضد الحكومة المركزية بهدف الانفصال ونيل الاستقلال ، وبعد أن تم منح الحكم الذاتي في جنوب السودان بدؤوا بالمطالبة بالاستقلال عن الحكومة المركزية وبدأت الحرب الأهلية حتى يومنا هذا ، أما الأكراد في العراق فبعد أن تم منحهم الحكم الذاتي سنة ١٩٧٢ ، استغلوا ضعف الحكومة المركزية وأقر المجلس التشريعي هنالك سنة ١٩٩٢ بالفدرالية كنظام سياسي لهم ، وخرجوا على دولتهم ، في محاولة منهم للانفصال عن الحكومة المركزية.

أما اللامركزية السياسية مناط هذه الدراسة ، فتتركز في جوهر النظام الفيدرالي، إن الباحث مع الفيدرالية ، التي تعتبر ضد النظام المركزي الشمولي ، فهي تقوم على المشاركة الشعبية الكبيرة في إدارة شؤون حياته اليومية في تلك الدول ، باعتبار أن الشعب هو مصدر السلطات فهو الذي يقيم ويحدد احتياجاته ويستطيع أن يراقب سلطاته إذا ما تجاوزت

اختصاصاتها . وهذا ما سبق ذكره ، ولعدم الرغبة في تكرار ما سبقت دراسته لما في ذلك من سلبيات .

إلا أن الباحث قد رأى التقدم ببعض التوصيات والاقتراحات آملاً في أن تكون موضع اهتمام ، وتتمثل هذه التوصيات في:

١- لابد من الفدرالية في المجتمعات التي تتشكل من مجموعات عرقية أودينية أو مذهبية حادة ومنفصلة على شاكلة البوسنة والهرسك، التي تتشكل من مجموعات مسلمة وكروات وصرب، حيث يتباين الاختلاف بينهم وفقاً للمذاهب الإسلامية والمسيحية. أما في الدول التي لا توجد بها مجموعات مختلفة في الدين أو العرق كالعراق مثلاً ؛ فإن الحديث عن فيدرالية في مثل هذا المجتمع العربي المتداخل والمتعايش بعضه مع بعض في هوية واحدة يعتبر مقدمة لتقسيم الدولة تحت شعار المساواة والعدالة الذي يستخدم مظلة للتضليل وبرعاية أجنبية قائمة على تقسيم هذا البلد وفقاً لمصالحه مما يترتب عليه عدم السعي إلى تطبيق اللامركزية السياسية في دولة لا يوجد بها اختلاف يذكر سواء أكان شعبها يتمتع بدين واحد أم عادات مشتركة أم وحدة المصير، فاللامركزية السياسية كانت وراء تقسيم الدولة الإسلامية حتى يومنا هذا.

٢-في هذا النمط من الدول التي تتمتع شعوبها بدين واحد وعادات وتقاليد واحدة وآمال مشتركة ، مهما بلغت مساحتها ، فإنه يجب عدم الأخذ باللامركزية السياسية واللجوء إلى اللامركزية الإدارية في إدارة شؤون المحافظات بهدف ضمان وحدة الدولة وتماسكها.

٣- زيادة صلاحية المحافظات وتفعيل دور الشعب في الحياة السياسية والابتعاد عن سياسات القمع واستئثار السلطة بيد الحاكم بأمره أو بحزب واحد.

٤- عدم استعمال لفظ الفدرالية الجغرافية أو الدينية أو الفدرالية الإدارية . فنخالف – مع الاحترام – كل من يعتبر النظام الفدرالي نظاماً سياسياً أو إدارياً أو هنالك فدرالية جغرافية أو دينية أو عرقية ؛ وذلك لكون الحكومة في الكيانات المتحدة تحت النظام الفدرالي لا تقف ممارستها على الوظيفة الإدارية التي تقوم بها السلطة التنفيذية، بل على العكس فهي تتسع بحيث تتصل بالوظيفة التشريعية والقضائية، كما عندما نتحدث عن كونها نظاماً إدارياً فإننا نقصد باللامركزية الإدارية التي تتعلق بإعطاء بعض السلطات لاتخاذ قرار متعلق بالنشاط الإداري إلى هيئة معينة لا تتسلسل بالهرم الوظيفي للسلطة المركزية ، فاللامركزية هنا يقصد بها توزيع الوظيفة الإدارية بين السلطة المركزية في العاصمة وهيئات محلية أو مرفقية تتمتع بالشخصية المعنوية مع بقائها شخصاً إدارياً .

٥- عدم السماح بقيام نظام فيدرالي في دولة ما من اختصاص قومية دون قومية ولا طائفة أو حزب دون طائفة معينة أو حزب أو حتى من أعضاء البرلمان –بإجراء التصويت على هذا المشروع باعتباره مظهراً من مظاهر الديمقراطية – فهذا شأن الجميع ، ولا يجوز النيابة فيه ،عندها يجب:

أ. نشر ثقافة النظام الفدرالي بحيث يستطيع المواطن غير السياسي أن يتفهم طبيعتها وفوائدها أو أضرارها المحتملة.

ب.تحديد الاختصاص بشكل واضح بين الحكومة المركزية وحكومة الكيانات الأعضاء دون لبس فيه.

ج. عدم السماح للكيانات الأعضاء في النظام الفدرالي بمباشرة أي علاقـــات خارجيـــة دون الحكومة المركزية، كالسماح لهم بإقامة علاقات دبلوماسية مع أي دولة حتـــى إن كانت لها حدود مشتركة معها ، أو التمثيل لدى المؤسسات الدوليـــة ، أو إبـــرام المعاهدات الدولية مهما كانت طبيعتها ، فالحكومة المركزية هي صـــاحبة الولايـــة مهما بلغ مضمون العلاقة .

د. إسناد السلطة التشريعية إلى مجلس واحد يكون ممـــثلاً لـــشعب الدولـــة برمتـــه ، واللجوء إلى اعتماد الانتخاب بالقائمة النسبية حتى لا يستأثر حـــزب معـــين ، وأن تكون مدة النيابة فيه ثلاث سنوات حتى يتسنى للمواطنين إعمـــال رقـــابتهم علـــى نوابهم.

ه. اتباع الحكومة المركزية أسلوب الإدارة المختلطة عند تنفيذ القـــوانين والقـــرارات المهمة .

و. النص صراحة في الدستور صراحة على عدم الاستقلال عن هذا النظام إلا إذا تـــم طرح استفتاء شعبي عام على جميع الكيانات المتحـــدة ، شـــريطة أن ينـــال هـــذا الاستفتاء الموافقة عليه بنسبة مرتفعة وإهدار النسب القليلة التي تطالب بالاســـتقلال والانفصال عن الحكومة المركزية . وليس كما حدث في تـــشيكوسلوفاكيا المتكونـــة من اتحاد جمهوريتين حيث تم طرح الاستفتاء على السلوفاكيين وحـــدهم ؛ وقبلـــت بهذا الانفصال الجمهورية التشيكية.

ز. السماح بوجود الأحزاب السياسية وتطبيق الديمقراطية ، والحفـــاظ علـــى حقـــوق الإنسان وحرياته ، وجعل الاختصاص بالنزاعات الناشئة عن إهدارها أو الاعتـــداء عليها من صلاحيات المحكمة العليا.

ح. تقييد مدة رئاسة الدولة بثلاث سنوات مع إمكانية تجديدها مرة أخرى ، وجعل النظام السياسي قائماً على النظام البرلماني لا الرئاسي.

ط. اللجوء إلى الاقتراح الشعبي من خلال السماح لنسبة معينة من الشعب أو الولايات الأعضاء - يحددها الدستور - بممارسة العملية التشريعية ، عن طريق اقتراح القوانين أو في إجراء تعديل الدستور ، مع مضاعفة هذا العدد في إمكانية رفض أي عمل تشريعي لا يصل إلى تطلعاتهم ولا يلبي طموحاتهم من خلال الاستفتاء الشعبي .

ي. وأما ما يتعلق بقضاة المحكمة العليا فيجب أن يكون هنالك مجلس قضائي خاص بهم تناط به مهمة اختيار عدد معين من القضاة الذين خدموا بهذا السلك لمدة تتجاوز العشرين عاماً ، وأن يتم طرح أسمائهم على الشعب ليقوم بانتخابهم ، وأن لا يتم تقييد مدة توليهم هذا المنصب ، مع خضوعهم لمجلسهم دون أن يكون هنالك تدخل من جانب رئيس الدولة أو الحكومة .

ك. قيام المحكمة العليا بفرض جزاءات رادعة على الكيانات عند رفضها تطبيق قراراتها .

ل. إعلان استفتاء شعبي صريح لقبول هذا الاتحاد أو عدم قبوله .

قائمة المصادر والمراجع

أولاً : المراجع باللغة العربية

القرآن الكريم

إبراهيم، السيد محمد.(١٩٧٥). **أسس التنظيم السياسي والدستوري لدولة الإمارات العربية المتحدة** ، أبو ظبي : مركز الوثائق والدراسات.

أبو المجد، أحمد كامل. (١٩٦٠) . **الرقابة على دستورية القوانين في الولايات المتحدة الأمريكية والإقليم المصري**، (دار النشر غير معروفة).

أحكام المحكمة العليا الأمريكية

أسس التشريع للاتحاد السوفيتي والجمهوريات الاشتراكية السوفيتية والجمهوريات المتحدة .(١٩٧٤).(الأسيوطي، ثروت أنيس ، مترجم). موسكو : دار التقدم.

الأيوبي، عزت حافظ .(سنة النشر غير معروفة) **مبادئ في نظم الإدارة المحلية**، بيروت : دار الطلبة العربي.

بدوي، ثروت.(١٩٩٩) .**النظم السياسية**، القاهرة : دار النهضة العربية.

بدوي، محمد طه.(١٩٧٣).**النظريات والنظم السياسية**،(دار النشر غير معروفة) .

البزاز، عبد الرحمن.(١٩٦٦) . **الدولة الموحدة والدولة الاتحادية** ، (دار النشر غير معروفة).

البنا،فرناس عبد الباسط.(١٩٨٦) . **رئاسة الدولة في الاتحاد السويسري** ، (دار النشر غير معروفة) .

بهيم، محمد جميل.(١٩٧٣). **الوحدة العربية بين المد والجزر ، ١٨٦٨-١٩٧٢**، بيروت : الدار العلمية.

تشريع النظام القضائي في الاتحاد السوفيتي

تطور الفكر السياسي– مجموعة باحثين– الطبعة الثالثة– المركز العالمي للدراسات– أبحاث الكتاب الأخضر– طرابلس– ١٩٩٨

الجاسور ، ناظم عبد الواحد . (٢٠٠٣) . ألمانيا الموحدة في القرن الحادي والعشرين ، **مركز الإمارات للدراسات والبحوث الاستراتيجية** . ع (٧٩) .

الجبوري، ماهر صالح.(١٩٨٩). **القانون الإداري**، الموصل : دار الكتب للطباعة والنشر.

الجنزوري، عبد العظيم. (سنة النشر غير معروفة). **الاتحاد الأوروبي الدولة الأوروبية الكونفدرالية** ، القاهرة : دار النهضة العربية.

حاتم ، لطفي . (١٩٩٧) . الرأسمالية الاحتكارية ودورها في نشوء الدول الفيدرالية ، **مجلة النهج** ، ع (٧) .

حسبو، عمرو أحمد.(٢٠٠٤). **النظم السياسية والقانون الدستوري**، القاهرة : دار النهضة العربية.

حسين ، محمد بكر . (١٩٧٧) . **الاتحاد الفيدرالي بين النظرية والتطبيق** . أطروحة دكتوراه غير منشورة ، جامعة عين شمس . مصر .

الخطيب ، نعمان .(سنة النشر غير معروفة). **الأحزاب السياسية ودورها في أنظمة الحكم المعاصرة** . أطروحة دكتوراه غير منشورة . جامعة عين شمس . مصر .

خليل، عثمان.(١٩٥٦). **التنظيم الإداري في الدول العربية**، محاضرات ألقاها على طلبة قسم الدراسات القانونية معهد الدراسات العربية العالمية (دار النشر غير معروفة).

خليل، محسن.(١٩٦٩). **النظم السياسية والقانون الدستوري**،الجزء الثاني ،الإسكندرية : منشأة المعارف.

خليل، محسن.(١٩٧١)،(الطبعة الثانية). **النظم السياسية والقانون الدستوري**، الإسكندرية : منشأة المعارف.

خليل، محسن.(١٩٨٧). **القانون الدستوري والنظم السياسية**،(دار النشر غير معروفة).

دستور الاتحاد السوفيتي ١٩٧٧

دستور الاتحاد السويسري ٢٠٠٠

دستور الاتحاد اليوغسلافي ١٩٧٤

دستور الجمهورية العربية المتحدة ١٩٥٨

الدستور المؤقت للجمهورية العراقية ١٩٧٠

دستور المملكة الأردنية الهاشمية ١٩٥٢

دستور الولايات المتحدة الأمريكية ١٧٨٧

دستور جمهورية المانيا الاتحادية ١٩٤٩

دستور دولة الإمارات العربية المتحدة ١٩٧١

دستور مملكة بلجيكا ١٩٩٣

دله، سام سليمان.(٢٠٠٢). **مبادئ القانون الدستوري والنظم السياسية** ، سوريا : منشورات جامعة حلب.

دوفرجيه، موريس.(١٩٩٢). **المؤسسات السياسية والقانون الدستوري للأنظمة السياسية الكبرى** ،(جورج سعد، مترجم،) ، بيروت :المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع.

دويدار، محمد.(١٩٩٩). **في نظرية الضريبة والنظام الضريبي** ، بيروت: الدار الجامعية.

رباط، أدمون. (١٩٨٣). **الوسيط في القانون الدستوري العام** ، الجزء الأول الدول وأنظمتها ، الطبعة الثالثة ، بيروت : دار العلم للملايين .

رشدي ، رشيد . (٢٠٠٠) . القيصرية لو عادت ، **مجلة الزمان الجديد** .ع (٧).

الرويضان، خالد.(١٩٩٣).**أضواء على الاتحاد اليوغسلافي السابق**، (دار النشر غير معروفة).

الزعبي، خالد يوسف الفندي.(٢٠٠١) .**زايد والأمة**،(دار النشر غير معروفة) .

الزعبي، خالد.(١٩٩٨) .**القانون الإداري وتطبيقاته في المملكة الأردنية الهاشمية**، عمان : دار الثقافة.

زينك، هارولد وآخرين(سنة النشر غير معروفة). **نظام الحكم والسياسة في الولايات المتحدة**،(محمد صبحي،مترجم)، القاهرة: مطبعة المعرفة.

ستيفني، نورتون. وفريش، ريتشارد.(١٩٩١). **الفكر السياسي الأمريكي**، (هشام عبد الله،مترجم)، القاهرة :المؤسسة العربية للدراسات والنشر.

سرحان، أحمد .(سنة النشر غير معروفة). **النظم السياسية والدستورية في لبنان وكافة الدول العربية**، بيروت :دار الفكر العربي.

السعيد، نعمة.(١٩٦٨). **النظم السياسية في الشرق الأوسط** ، بغـداد: شـركة الطبـع والنشر الأهلية .

سليمان، عصام.(١٩٩١) .**الفيدرالية والمجتمعات التعددية ولبنان**، بيروت : دار العلم للملايين.

السناري، محمد عبد العال.(سنة النشر غير معروفـة). **النظريـة العامـة للقـانون الدستوري والنظم السياسية المعاصرة** ، دراسة مقارنة ، القاهرة : مطبعة الإسراء .

السيد، عارف رشاد. (٢٠٠٠)،(الطبعة الرابعة). **مبادئ في القانون الدولي العـام** ، عمان : دار الثقافة للنشر والتوزيع.

الشاعر، رمزي طه.(٢٠٠٥)، (الطبعة الخامسة).**النظرية العامة للقانون الدستوري**، القاهرة : دار النهضة العربية.

الشاوي، منذر.(١٩٨١). **القانون الدستوري نظرية الدولة**، بغداد: منـشورات مركـز البحوث القانونية.

شراب ، ناجي. (١٩٨٢). **التجربة الاتحادية فـي الإمـارات العربيـة المتحـدة** . أطروحة دكتوراه غير منشورة . جامعة القاهرة. مصر

الشرقاوي، سعاد. (١٩٩١، ١٩٩٢). **الاتحاد السوفيتي تحولات تاريخيـة**، القـاهرة : دار النهضة العربية .

شرودر، ريتشارد.(سنة النشر غير معروفة). **موجز نظـام الحكـم الأمريكـي** ، (دار النشر غير معروفة).

شكر، زهير.(١٩٩٤). (الطبعة الثالثة). **الوسيط في القــانون الدســتوري**،القــانون الدستوري والمؤسسات السياسية والنظريات العامة والدول الكبرى ،بيروت : المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع .

الشكري، علي يوسف.(٢٠٠٣). **الأنظمة السياسية المقارنة** ، القاهرة : إيزاك للنــشر والتوزيع.

شنطاوي، علي خطــار.(١٩٩٣). **مبــادئ القــانون الإداري الكتــاب الأول التنظــيم الإداري** ، عمان : دار حنين.

شيحا، إبراهيم عبد العزيز و رفعت ،عبد الوهاب محمد. (١٩٩٨) . **النظم الــسياسية والقانون الدستوري**، بيروت :الدار الجامعة.

شيحا، إبراهيم عبد العزيز. (١٩٩٥) . **الوجيز في النظم السياسية والقانون الدستوري** دراسة تحليلية للنظام الدستوري اللبناني ، بيروت : الدار الجامعية.

صاحب، جعفر عبد المهدي.(١٩٩٧) . **الصرب الأرثوذكس الطائفة المفتــرى علــيهم**، طرابلس : دار النخلة للنشر.

صبري، السيد.(١٩٦٢). **النظم الدستورية في البلاد العربية** ،القسم الثالث، القــاهرة : معهد الدراسات العربية .

صبري، السيد.(١٩٦٤).**النظم الدستورية في البلاد العربية**،القسم الثالــث، القــاهرة : معهد الدراسات العربية.

الطبطبائي، عادل . (١٩٧٨) . **النظام الاتحادي في الإمارات العربيــة المتحــدة .** دراسة مقارنة ، أطروحة دكتوراه غير منشورة . جامعة عين شمس . مصر .

الطماوي، سليمان محمد.(١٩٦٠). **مبادئ القانون الدستوري**، دراسة مقارنة، القاهرة : دار الفكر العربي.

الطماوي، سليمان محمد.(١٩٨٦)،(الطبعة الثالثة).**السلطات الثلاث الدساتير العربية المعاصرة وفى الفكر الإسلامي** ،دراسة مقارنة ، القاهرة : مطبعة جامعة عين شمس .

الطماوي، سليمان محمد.(١٩٩١)، (الطبعة السادسة) .**النظرية العامة للقرارات الإدارية**، دراسة مقارنة ، القاهرة : مطبعة جامعة عين شمس.

عبد الله، عبد الغني بسيوني.(١٩٩٤). **النظم السياسية والقانون الدستوري**، الاسكنرية : منشأة المعارف.

عثمان ، خليل عثمان . (١٩٣٩) . **اللامركزية ونظام مجالس المديريات في مصر** . دراسة مقارنة ، أطروحة دكتوراه غير منشورة ، جامعة فؤاد الأول. القاهرة.

عثمان، حسين.(٢٠٠١).**النظم السياسية والقانون الدستوري**، القاهرة: دار المطبوعات الجامعية.

عربيات، غالب الحمود .(سنة النشر غير معروفة). **الوحدة العربية المنسية** ، عمان : جمعية عمال المطابع التعاونية.

علوان، محمد يوسف.(٢٠٠٣). **القانون الدولي العام**، المقدمة والمصادر، عمان : دار وائل للنشر.

العمري، أحمد سويلم .(١٩٦١). **أصول النظم الاتحادية** ، القاهرة :المجتمع العربي

عنزاوي، إبراهيم حمدان . (١٩٨٠) . **رئيس الدولة في النظام الديمقراطي** . (دار نشر غير معروفة).

عويدات، عبده.(١٩٦١). **النظم الدستورية** ، لبنان : منشورات عويدات.

العيدروسي، محمد حسن.(١٩٨٣). **التطورات السياسية في دولة الإمارات العربية المتحدة** ، الكويت : ذات السلاسل .

الغازي، إبراهيم عبد الكريم .(١٩٨٩). **الدولة والنظم السياسية مع أسس نظام الحكم في الإسلام** ، أبو ظبي : دار المتنبي للنشر.

غانم، محمد حافظ.(١٩٦٣)، (الطبعة الثالثة). **مبادئ القانون الدولي العام** ، القاهرة : مطبعة نهضة مصر.

غراهام، لورانس وآخرين.(١٤٢١هـ). **السياسة والحكومة**،(عبد الله بن فهد بن عبد الله اللحيدان، مترجم)، جامعة الملك سعود: النشر العلمي والمطابع.

الغزال ، إسماعيل.(١٩٩٦) .**الدساتير والمؤسسات السياسية** ، بيروت :عز الدين للطباعة والنشر.

غزوي، محمد سليم محمد.(١٩٩٤)،(الطبعة الثالثة). **الوجيز في التنظيم السياسي والدستوري للمملكة الأردنية الهاشمية** ، عمان: مكتبة دار الثقافة للنشر.

غطاس، إسكندر.(١٩٧٢) . **أسس التنظيم السياسي في الدول الاشتراكية**، دراسة تأصيلية مقارنة، (دار النشر غير معروفة).

غليو، كلود.(١٩٨٣).**النظام السياسي والإداري في بريطانيا** ، (عيسي عصفور، مترجم) ، بيروت : منشورات عويدات .

فرانسورث ،ألن .(١٩٩٠). **مدخل إلى النظام التشريعي في الولايات المتحدة** ، (رائد السمرة، مترجم)، عمان : مركز الكتب الأردني.

فهمي، مصطفي أبو زيد.(١٩٦٦). **الحرية والاشتراكية والوحدة المجتمع العربي والقومية العربية** ،(دار النشر غير معروفة) .

قانون الحكم الذاتي لجنوب السودان ١٩٧٢

قانون الحكم الذاتي لمنطقة كردستان العراق رقم ٣٣ لسنة ١٩٧٤

قدورة، عمر أحمد.(١٩٩٧) . **شكل الدولة وأثره في تنظيم مرفق الأمن** ، القاهرة : مكتبة مدبولي.

القيسي، أعاد علي حمود.(١٩٩٦).**المالية العامة والتشريع الضريبي الأردني** ،عمان :مكتبة كنعان.

كشاكش، كريم.(١٩٨٧).**الحريات العامة في الأنظمة السياسية المعاصرة** ، الإسكندرية : منشأة المعارف.

كنعان، نواف.(٢٠٠١). **القانون الإداري الأردني**، الكتاب الأول،عمان: دار الثقافة والدار العلمية للنشر والتوزبع .

كودينج ،جورج آرثر.(الابن) (١٩٦٦) . **الحكومة الاتحادية في سويسرا** ، (محمد فتح الله الخطيب، مترجم) ، القاهرة :المكتبة الأنجلومصرية.

اللائحة الداخلية للمجلس الوطني الاتحادي للإمارات العربية المتحدة

لواساني، محمود.(١٩٩١). **سويسرا الحضارة الصامتة** ، جنيف: المكتبة العربية للنشر والتوزيع.

لوسجان، ميشال.(١٩٨٣). **النظام السياسي والإداري في الاتحاد السوفيتي**،(عيسى عصفور،مترجم) ، باريس :منشورات عويدات.

لوكارد، ديووين.(١٩٦٩). **الفيدرالية الأمريكية** ،(لجنة من الأساتذة الجامعيين ، مترجم) ، بيروت : دار الآفاق الجديدة.

ليلة، محمد كامل.(١٩٦٩). **النظم السياسية الدولة والحكومة**، بيروت : دار النهضة العربية.

ماديسون، جيمس. (١٩٩٦). **الأوراق الفيدرالية**، (عمران أبو حجلة، المترجم)، عمان : دار الفارس للنشر والتوزيع.

متولي، عبد الحميد.(١٩٩٣) . **القانون الدستوري والأنظمة السياسية** ، الإسكندرية : منشأة المعارف.

مجدلاوي، فاروق.(٢٠٠٣) . **الإدارة الإسلامية في عهد عمر بن الخطاب** ، عمان : روائع مجدلاوي.

المجذوب، محمد.(٢٠٠٢). (الطبعة الرابعة). **القانون الدستوري والنظام السياسي** ، بيروت : منشورات الحلبي.

الموسوعة العربية العالمية ، مؤسسة أعمال الموسوعة للنشر والتوزيع.

ميثاق الأمم المتحدة ١٩٤٥

ميثاق جامعة الدول العربية ١٩٤٥

الناصر، أكرم عسكري.(١٩٩٥).**البلدية الأداة العملية لتحقيق التنمية في الأردن** ، **(دار النشر غير معروفة)**.

ناصف، عبد الله. (١٩٨١). **مدى توازن السلطة السياسية مع المسؤولية في الدولة الحديثة**، القاهرة : دار النهضة العربية.

نصر، محمد عبد المعز.(١٩٧٢). **النظريات والنظم السياسية**، القاهرة : دار النهضة العربية.

نيكولز، ديفيد كيه.(١٩٩٧) .**أسطورة الرئاسة الأمريكية الحديثة** ،(صـــادق عـــودة ، مترجم) بيروت : الدار الأهلية للنشر والتوزيع.

الهماوندي، محمد.(١٩٩٠). **الحكم الذاتي والنظم اللامركزية الإداريـــة والــسياسية،** القاهرة : دار المستقبل العربي.

هوريو، أندريه. (١٩٧٤) . **القانون الدستوري والمؤسسات السياسية** ، (علـــي مقلـــد وآخرين، مترجم) ،الجزء الأول والثاني، بيروت : الأهلية للنشر والتوزيع.

وحيد، رأفت و ابراهيم وايـــت.(١٩٣٧). **القـــانون الدســـتوري**،مـــصر : المطبعـــة العصرية.

ثانياً :المراجع باللغة الأجنبية

Allan Fransworth , An Introduction to the Legal System of the United States, Oceana Publications, 1988

Lam Lumiere,P.,A.Demichel.,Les Regimes Parlementaires Europeen's,Paris 1978.

Louis Fisher,President AND Gongress Power and Policy, New York,1973.

Ogga, F.A.and P.O.Roy.,Introduction to American Government , New York ,1959.

Prewitt,Kenneth,and Sidney Verba.,An Introduction to American Government,1977.

Radee abd Others., Introduction to Political Science,New York,1967.

Snith Cordon.,Democracyin West Germany,London, Heinmumm , 1982.

Sweet & Maxwell U.S.Department of States about America, the Constitution of the United States of America with Explanatory Notes 2005.

Whear,Kenneth,G.,Federal Government,3rd – Ed London,1963.

www.bmj.bund.de

www.buhndestay.delunder

www.bundesrate.de

www.bundesregierung.de

www.bvrfg.del

www.federalismcloseup

www.usif\nfo.state.gove/products/pubs/outusgov/Gh6.htm

الملخص

(أثر اللامركزية السياسية على وحدة الدولة وتماسكها)

"دراسة مقارنة"

إعداد

فراس وليد يوسف اللبدي

إشراف

الأستاذ الدكتور إبراهيم عبد الكريم الغازي

تقوم اللامركزية السياسية على تقاسم السلطات الثلاث في الدولة وفقاً للدستور وذلك من خلال النظام الفدرالي.

ومن ثم تهدف هذه الدراسة إلى بيان ماهية اللامركزية السياسية وذلك بالتعرف على طريقة نشأتها وتطورها والشروط التي يجب أن تتوافر لقيام النظام الفدرالي وكيفية توزيع الاختصاص بين الحكومة المركزية والكيانات الأعضاء، وتحديد ممارسة السلطة من خلال الأساليب المختلفة و التمييز بين النظام الفيدرالي والأنظمة الأخرى المشابهة له كالكونفدرالي والكومنولث واللامركزية الإدارية.

كما تم تحديد العلاقة بين وحدة الدولة الفدرالية وتماسكها بتطبيق النظام الديمقراطي من خلال التطرق إلى تحليل النظام السياسي لبعض الدول الفدرالية مثل ألمانيا الفيدرالية حيث يطبق فيها توزيع السلطة تحت صورة النظام البرلماني،

وسويسرا الفيدرالية حيث يطبق تركيز السلطة تحت صـــورة حكومـــة الجمعيـــة، والولايات المتحدة الأمريكية حيث توزع السلطة تحت النظام الرئاسي .

وأخيراً تم التطرق إلى الفيدرالية في الدول العربية، من خلال تناول النظام السياسي للجمهورية العربية ، و دولة الإمارات العربية المتحدة باعتبارها الدولة الفيدرالية الوحيدة في الوطن العربي.

وقد خرجت هذه الدراسة بعدد من التوصيات المتواضعة التي من أهمها :

مدى إمكانية تطبيق النظام الفدرالي في بعض الدول ، وماهيـــة الـــشروط اللازمة لضمان تماسك الدولة الفيدرالية ، وهل جميع الـــدول تـــصلح أن تكـــون فدرالية ويسودها نظام لامركزي سياسي ؟

الملخص باللغة الإنجليزية

Abstract

The Effect of Political Decentralization on the State and its Unity

Comparative study

Prepared by: Firas Waleed Al- Labadi

Supervised by: Dr. Ibrahim Abd Al-Kareem Al-Ghazi

Political decentralization is based on the three powers in accordance with the constitution and the federal system.

This study aimed to define political decentralization and explain its origin, the condition required for the establishment of the federal system, and the distribution of powers between the central government and the local governments. The study also aimed to show the difference between the federal system and other systems that are similar to it such as the confederal system, the commonwealth, and the administrative decentralization.

The researcher identified the relationship between the components of the federal state and explained how to maintain its unity by exerting democracy. Political systems of some federal states were discussed such as the Federal Republic of Germany in which powers are distributed in the framework of a parliamentary system, and the Swiss Federation where powers are concentrated in a general

assembly, and the United States in which powers are distributed under a presidential system.

The federal system in the Aral world was discussed through examining the political system of the United Arab Emirates since it is the only federal state in the region.

The study was concluded with a number of recommendations, most important of which sere:

- Exploring the possibility of other countries.
- Identifying the conditions for maintaining the unity of the federal state.
- Conducting further studies to determine whether any country is fit to from a federation and be governed by a decentralized political system.